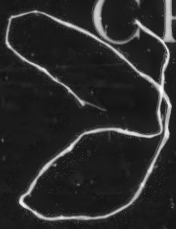
CHOIX CRUCIAUX



WOLFGANG H. REINICKE ET FRANCIS DENG

AVEC JAN MARTIN WITTE, THORSTEN BENNER,
BETH WHITAKER ET JOHN GERSHMAN

101-01320/

Choix cruciaux

Conseil consultatif du Global Public Policy Project

Tunku Abdul Aziz
Ancien directeur du Secrétariat pour les pays du Commonwealth et vice-président de Transparency International
Malaisie

Thilo Bode
Directeur exécutif de Greenpeace International
Pays-Bas

Kwesi Botchwey
Directeur
Center for International Development, Harvard University
États-Unis

Jimmy Carter
Ancien président des États-Unis et président du Carter Center
États-Unis

Margaret Catley-Carlson
Vice-présidente
Centre de recherches pour le développement international
Canada

Peter Eigen
Président
Transparency International
Allemagne

Peter Hakim
Président
Inter-American Dialogue
États-Unis

James Hoge
Rédacteur en chef
Foreign Affairs
États-Unis

Caio Koch-Weser
Secrétaire d'État
Ministère des Finances
Allemagne

Maria Livanos Cattaui
Secrétaire générale
Chambre de commerce internationale
France

Mário da Graça Machungo
Président
Banco Internacional de Moçambique
Mozambique

Jean-François Rischard
Vice-président pour l'Europe
Banque mondiale
France

Pierre Sané
Secrétaire général
Amnesty International
Royaume-Uni

Ronaldo Sardenberg
Ministre des Sciences et de la Technologie
Brésil

Sonia Picado Sotela
Sénatrice
Costa Rica

Klaus Schwab
Président
Forum économique mondial
Suisse

Mostafa Tolba
Président
Centre international pour l'environnement et le développement
Egypte

CHOIX CRUCIAUX

LES NATIONS UNIES, LES RÉSEAUX ET L'AVENIR DE LA GOUVERNANCE MONDIALE

WOLFGANG H. REINICKE
ET FRANCIS DENG

avec

JAN MARTIN WITTE,
THORSTEN BENNER,
BETH WHITAKER
ET JOHN GERSHMAN

CENTRE DE RECHERCHES POUR LE DÉVELOPPEMENT INTERNATIONAL
Ottawa · Dakar · Johannesburg · Le Caire · Montevideo · Nairobi · New Delhi · Singapour

Publié par le Centre de recherches pour le développement international
BP 8500, Ottawa (Ontario) Canada K1G 3H9
http://www.crdi.ca

© Better World Fund, United Nations Foundation 2000

Données de catalogage avant publication (Canada)

Reinicke, Wolfgang H.

Choix cruciaux : les Nations Unies, les réseaux et l'avenir de la gouvernance mondiale

Publ. aussi en anglais sous le titre : Critical choices.

ISBN 0-88936-922-4

1. Nations Unies.
2. Organisation internationale.
3. Coopération internationale.
I. Deng, Francis Mading, 1938- .
II. Witte, Jan Martin.
III. Centre de recherches pour le développement international (Canada)

JX1977.C74 2000 341.23 C00-980344-0

Tous droits réservés. Toute reproduction, mise en réserve dans un système d'extraction ou transmission en tout ou en partie de cette publication, sous quelque forme ou par quelque moyen que ce soit – support électronique ou mécanique, photocopie ou autre – est interdite sans l'autorisation expresse du Centre de recherches pour le développement international. La mention d'une dénomination spéciale n'est utilisée qu'à titre d'information et non en vue de la promotion d'un produit. Édition disponible sur microfiches.

Les Éditions du CRDI s'appliquent à produire des publications qui respectent l'environnement. Le papier utilisé est recyclé et recyclable; l'encre et les enduits sont d'origine végétale.

TABLE DES MATIÈRES

Préface — *Maureen O'Neil* vii

Avant-propos ix

Sommaire xi
Origines et objectifs xi
Activités de toutes sortes xii
Entretien des réseaux xiii
Quel est le rôle des Nations Unies? xv
Conclusions xviii

Chapitre 1. Introduction xxi

Chapitre 2. Un environnement externe en pleine mutation 1
La libéralisation économique et politique 9
La mutation technologique 10
Les incidences multidimensionnelles de la libéralisation et de la mutation technologique 13
La complexité et les risques de partialité 15
Le déficit participatif 18
Les États, les organisations internationales et l'impératif du changement 22

Chapitre 3. Quelles sont les fonctions des réseaux? 24
Quelques notions élémentaires sur les réseaux 27
L'inscription des questions parmi les priorités mondiales 28
La négociation et l'établissement de normes et de règlements 31
L'acquisition et la diffusion de connaissances 36
La création et le développement des marchés 47
La mise en application des idées et des décisions 53
L'élimination du déficit participatif 58

Chapitre 4. La gestion des réseaux 62
Le démarrage des réseaux 67
L'équilibre entre les consultations et les résultats 67
La recherche d'un financement durable 71
Le maintien de la « structure » dans un état structurellement informel 74
La recherche d'alliés à l'extérieur de son propre secteur 76
Le double défi de la participation 76
..... 79

Chapitre 5. Les réseaux et les Nations Unies 93
De la vision à la réalité : une approche à trois voies 95
Les rôles à jouer par les Nations Unies dans les réseaux MPP 98
L'adaptation des Nations Unies aux réseaux MPP 105

Chapitre 6. Conclusion 115

Annexe 1. Acronymes et abréviations 121

Annexe 2. Études de cas relatives au projet de vision de l'ONU sur les réseaux mondiaux de politique publique 125

Annexe 3. Participants aux ateliers 127

Annexe 4. Bibliographie 135
Théorie des réseaux, collaboration et partenariat 135
Organisations internationales, changement et apprentissage 135
Gestion et réseaux 136
Gestion des connaissances 137
Société civile et gouvernance 137
Secteur privé et relations transnationales 138
Capital social 139
Ouvrages publiés par le personnel en charge du projet de vision de l'ONU sur les réseaux mondiaux de politique publique 140

Annexe 5. Les auteurs, l'éditeur et les commanditaires 141

PRÉFACE

Notre monde est en train de rapetisser. La libéralisation politique et économique, associée à une profonde mutation technologique, a multiplié les liens de dépendance au sein de l'humanité. De nouvelles possibilités passionnantes surgissent de toutes parts, tout comme de nouveaux risques et de nouveaux défis. Il ne fait aucun doute que la mondialisation est le problème clé en matière de gouvernance au XXI[e] siècle et qu'elle exigera, pour être durable, de nouvelles formes innovatrices de coopération entre tous les secteurs de notre société.

Le présent rapport apporte une importante contribution au débat que suscitent la mondialisation et la gouvernance. Il dépasse le plan strictement théorique car il nous présente une voie pratique et prometteuse qui nous permettra d'affronter les problèmes de gouvernance : les réseaux mondiaux de politique publique. Dans ces réseaux, les États, les organisations internationales, la société civile et le secteur des affaires collaborent pour faire en sorte que la mondialisation profite à tout le monde.

Au cours de ses trente ans d'existence, le Centre de recherches pour le développement international (CRDI) du Canada a aidé à créer un grand nombre de ces réseaux. La manière dont le CRDI a facilité, grâce à des réseaux de recherche et d'élaboration de politiques, la collaboration entre les pays du sud et entre ceux-ci et les pays du nord montre à l'évidence que la somme est parfois supérieure à ses parties constituantes. Prenons, par exemple, le Crucible Group, qui bénéficie du soutien du CRDI, de l'Agence canadienne de développement international (ACDI) et de quelques autres organisations internationales. Ce Groupe comprend des membres du secteur privé, du gouvernement, de groupes de défense et de groupes autochtones. Depuis 1993, il a été le lieu de débats sérieux et il a formulé des recommandations sur les droits de propriété industrielle, la biodiversité et la sécurité alimentaire.

En faisant fond sur des connaissances existantes, les auteurs de *Choix cruciaux* analysent à la fois les promesses que renferment les réseaux mondiaux de politique publique et leurs limites. Ils donnent des conseils pratiques pour la conception, la mise en œuvre et la promotion de tels réseaux et ils explorent les voies par lesquelles cette nouvelle forme de coopération pourrait aider à affronter les risques et à exploiter les possibilités de la mondialisation.

Sur cette planète mondialisée qui est la nôtre, les Nations unies doivent trouver des moyens de collaborer avec la société civile et le milieu mondial des affaires pour relever les défis qui se profilent à l'horizon. En faisant la promotion des réseaux mondiaux de politique publique, les Nations Unies serviront plus efficacement leurs États membres et elles s'acquitteront mieux de leur mission qui est de résoudre les problèmes de l'humanité. Nous avons pour tâche de faire fonctionner ces réseaux au profit de tous, dans le nord comme dans le sud.

Maureen O'Neil
Présidente
Centre de recherches pour le développement international

AVANT-PROPOS

Le projet de vision de l'ONU sur les réseaux mondiaux de politique publique (UN Vision Project on Global Public Policy (GPP) Networks) a été lancé début juillet 1999 à Washington (D.C.). Dans les cinq mois qui ont suivi, l'équipe en charge du projet s'est consacrée à de nombreuses activités en plus de la rédaction du présent rapport. Le site Web « GPP » sur l'élaboration de politiques mondiales s'est transformé en un excellent instrument pour parler au public des activités du projet et obtenir des informations importantes et d'autres données à son sujet. Il a permis d'entamer un dialogue électronique sur des sujets se rapportant au thème de la gouvernance mondiale. Les responsables du projet ont tenu plusieurs ateliers et séminaires à Washington en coopération avec l'Organe de planification stratégique des Nations Unies, le Programme des Nations Unies pour le développement et la Banque mondiale. Plusieurs documents ont été publiés pendant toute la durée du projet et les membres de l'équipe ont rédigé des documents d'information pour les décideurs, les gens d'affaires, les universitaires, les milieux responsables de l'élaboration de politiques, les militants et les fondations (voir les diverses annexes). Le thème a été évoqué dans plusieurs allocutions et discours-programmes à des réunions et conférences tenues aux États-Unis et ailleurs. Enfin, le projet a eu pour effet d'inciter plusieurs fondations à participer également au financement, ce qui était indispensable pour que l'équipe puisse mener à bien ces activités ainsi que les autres prévues pour les prochains mois. On trouvera d'autres informations sur le site Web à l'adresse (www.globalpublicpolicy.net).

Le Projet de vision de l'ONU sur les réseaux mondiaux de politique publique repose sur les principes de la création de réseaux. Christina Bishop, Sören Buttkereit et Travis Creighton ont apporté leur concours aux nombreuses activités supplémentaires entreprises dans le cadre du projet, et David Earnest a conçu et géré le site Web. Leurs efforts et leur dévouement sont au cœur même de ce projet. Nous sommes également reconnaissants aux auteurs de nos études de cas qui nous ont fourni, la plupart du temps à brève échéance, une analyse de tel ou tel réseau intéressant (on en trouvera la liste à l'annexe 2). De nombreux collègues nous ont donné de précieux avis sur la conception du projet et les versions provisoires du rapport, parmi lesquels on compte Monica Baker, Amy Batson, Ron Berenbeim, John Briscoe, Michael Edwards,

Mohamed El-Ashry, Hansjörg Elshorst, Jean-Claude Faby, Curtis Farrar, Michael Feller, Martha Finnemore, Hilary French, Harald Fuhr, Ashraf Ghani, Branislav Gosovic, Geeta Rao Gupta, Ernst B. Haas, Astrid Harnish, Richers Higgot, Paul Isenman, Jacqueline Kaiko, Barbara Kohnen, R. Andreas Krämer, Ralf Juan Leiteritz, Carlos Lozada, Edward Luck, Kamal Malhotra, Hanns W. Maull, Cord Meier-Klodt, Jennifer Mitchell, Jennifer Mosley, Andreas Obser, Cornelia Quennet-Thielen, Thomas Risse, Frank Rittner, James N. Roseneau, Edward Peter Russel, Charles Sabel, Arshad Sayed, Hans-Peter Schipulle, Susan Sechler, Kathryn Sikkink, John Streinbruner, Achim Steiner, John Stremlau, Maurice Strong, Raimo Vayrynen, Joe L. Washington, Steven Weber, Hans-Heirich Wrede et Michael Zürn, ainsi que les participants à nos trois ateliers. Michael Treadway a révisé le rapport et rédigé le sommaire.

Nous sommes reconnaissants aux membres de notre conseil consultatif de nous avoir prêté leur concours pour le projet. Wolfgang H. Reinicke aimerait remercier James D. Wolfensohn, le président de la Banque mondiale, d'avoir bien voulu le détacher partiellement de ses fonctions à la Banque mondiale pour la durée du projet. Nous savons également gré à la Fondation des Nations Unies, à la Fondation Rockefeller, à la Fondation Fritz-Thyssen et à la Fondation Aventis de nous avoir accordé leur soutien.

Sommaire

Les changements profonds et continuels — sociaux, politiques et économiques — qui se produisent aujourd'hui dans notre environnement mondial exigent que nous transformions en conséquence nos institutions de gouvernance mondiale, entre autres celle qui se trouve au cœur même du système international, les Nations Unies. Pour relever ces défis fondamentaux, l'Organisation se trouve confrontée à une série de choix cruciaux. De nouvelles ententes créatives doivent être conclues d'urgence pour permettre aux gouvernements, aux autres organisations, au secteur public et au secteur privé, ainsi qu'à des particuliers du monde entier, de travailler de concert à la résolution de problèmes mondiaux pressants — depuis le contrôle des armements au manque de normes de travail mondiales adéquates en passant par les changements climatiques — au fur et à mesure de leur apparition. Nous examinerons dans le présent rapport une série d'ententes de ce genre : les réseaux mondiaux de politique publique (réseaux MPP).

Nés à l'ombre du multilatéralisme traditionnel, ces réseaux sont des entités fluctuantes, difficiles à définir ou à classer par type, et ils ont ces caractéristiques précisément parce qu'ils se sont développés en grande partie indépendamment les uns des autres pour répondre à des buts extrêmement divers. Ils ont néanmoins quelques dénominateurs communs, dont l'un est de rassembler des personnes et des institutions intéressées venant non seulement de pays différents, mais également de divers secteurs d'activité : collectivités locales, gouvernements nationaux et régionaux, sociétés transnationales, d'autres entreprises avec leurs associations, et ce que l'on appelle maintenant la société civile. Ils recoupent ainsi carrément les lignes de faille séparant des secteurs, des organisations existantes et des territoires souverains. Un autre trait qu'ils ont en commun, c'est qu'ils ont fait un usage intense et souvent ingénieux des nouvelles technologies de l'information qui transforment, depuis plusieurs décennies, nos milieux de travail, nos marchés et un grand nombre de nos autres institutions sociales. Ces réseaux « trisectoriels » ont déjà réussi, et souvent remarquablement, à rassembler des groupes divers et parfois antagonistes pour parler de problèmes communs qu'aucun d'entre eux ne pouvait résoudre tout seul, et à réunir les ressources — intellectuelles, financières et matérielles — nécessaires pour y trouver une solution.

ORIGINES ET OBJECTIFS

Les réseaux MPP ont généralement surgi en réaction à deux forces dynamiques qui ont pris forme et se sont répandues dans le monde vers la fin du XX^e^ siècle. La première est la **libéralisation**, autant économique que politique. En ouvrant les marchés, en renforçant la concurrence et en faisant circuler les capitaux, les compétences et le savoir-faire, la libéralisation économique contient en elle la promesse d'une élévation du niveau de vie dans les pays qui l'ont adoptée. Mais le démantèlement rapide des obstacles au commerce et aux mouvements de capitaux a eu également des retombées négatives, dont les crises financières survenues récemment en Asie de l'Est, en Amérique latine et dans la Fédération de Russie sont des exemples frappants. En même temps, dans de nombreux pays, la libéralisation politique a apporté plus de démocratie à des millions de personnes qui attendaient cela ardemment depuis longtemps, mais elle a aussi entraîné une complexification des questions et interactions politiques et sociales.

La seconde force qui a engendré ce changement est la **révolution technologique** et, en particulier, celle des technologies de l'information. La mutation technologique a également eu d'immenses effets bénéfiques sur nos interactions dans le commerce, les affaires publiques et la société. Mais elle a aussi rendu les relations sociales, culturelles et économiques bien plus complexes et imbriquées les unes dans les autres — et plus difficiles à prévoir et à stabiliser. Elle progresse à une allure telle que les gouvernements ne sont visiblement plus capables de gérer les conséquences que cette succession de progrès technologiques entraîne coup sur coup.

Les effets négatifs de ces deux forces radicales sur les institutions de gouvernance mondiale se caractérisent par deux déficits au niveau de la gouvernance. Il y a d'abord le **déficit opérationnel**, qui est apparu partout où des décideurs et des institutions publiques se trouvaient tout simplement à court d'informations, de connaissances et d'instruments pour réagir à l'impressionnante complexité des questions en jeu dans un monde où règnent la libéralisation, la technologie et la mondialisation. Le second effet, lié toutefois au premier, est le **déficit participatif**, qui s'est manifesté à mesure que les intervenants, à cause de cette complexité croissante, cessaient d'avoir des vues communes sur les politiques cruciales et perdaient ainsi tout terrain d'entente. C'est ce qui a parfois amené les décideurs à exclure, intentionnellement ou non, le grand public ou certains intervenants de leurs délibérations.

Les réseaux MPP sont apparus récemment comme une « industrie en expansion rapide », un moyen, précisément, d'éliminer ces déficits. Ce sont des organisations intelligentes. Leur composition est tellement variée qu'elle leur permet de se procurer des informations et des connaissances spécialisées dans toutes sortes de milieux et, par conséquent, de présenter un tableau plus complet des questions et de donner la parole à des groupes jusque là réduits au silence. Ils visent à compléter les institutions de gouvernance et non à les remplacer. Ils aident les gouvernements et les organismes multilatéraux à gérer les risques, à profiter des occasions offertes par la mutation technologique, à être plus attentifs à leurs commettants et à faire évoluer les administrations.

ACTIVITÉS DE TOUTES SORTES

Les réseaux MPP s'attaquent aux déficits de gouvernance en assumant une grande variété de fonctions. Dans le présent rapport, nous avons mis en relief six des plus importantes fonctions, mais, là aussi, disons qu'aucune typologie simple ne peut avoir raison de la vaste gamme d'activités de ces réseaux. Ceux-ci ont, dans leur majorité, plusieurs de ces activités, mais pas nécessairement toutes ni même la plupart d'entre elles :

- Les réseaux MPP interviennent pour **porter de nouvelles questions au rang des priorités mondiales** ou attirer davantage l'attention sur des questions négligées. Tous les réseaux de ce genre le font plus ou moins, mais ceux d'un certain type — les réseaux transnationaux de défense (transnational advocacy networks) — ont pour premier objectif les prises de conscience mondiales. Les réseaux de défense excellent souvent à faire un usage stratégique des médias ainsi que des personnalités influentes. D'ordinaire, ils se fixent des buts clairement définis et parfaitement ciblés et ils présentent la question choisie de manière à lui donner un impact maximum, souvent en faisant d'elle un impératif moral. La Campagne internationale pour l'interdiction des mines terrestres (ICBL) correspond à ce modèle de réseau mondial. Centrée sur une question unique, elle a été médiatisée avec succès pour sensibiliser le public au problème et trouver une solution.
- Les réseaux MPP facilitent **la négociation et l'établissement de normes mondiales** et ce, dans des domaines aussi variés que la réglementation financière et la gestion de l'environnement. S'il suffit d'un nombre relativement faible de spécialistes pour fixer un programme, il n'en va généralement pas de même lorsqu'il s'agit de

processus complexes de négociation et d'établissement de normes ainsi que d'interventions au nom de la justice et de l'équité, auquel cas il faut habituellement s'assurer la participation d'intervenants de tous les secteurs sur une base représentative. Des réseaux trisectoriels peuvent aider à contourner les impasses sur des scènes politiques fortement conflictuelles. La Commission mondiale sur les barrages (WCD) en est le prototype : ce réseau a réussi à sortir les planificateurs en développement, les entrepreneurs et les groupes environnementalistes de l'impasse dans laquelle ils se trouvaient au sujet de la construction de grands barrages. Il montre ce que l'on peut réaliser avec une structure réellement trisectorielle par sa composition et son financement. Au moyen d'études de cas, d'un processus d'examen et de diverses consultations, la WCD se donne pour but d'aider à prendre, à l'avenir, des décisions sur la planification, la conception, le suivi et l'exploitation de grands barrages.

⇝ Les réseaux sont des mécanismes naturels de **recueil et de diffusion de connaissances** et certains réseaux MPP en font leur principale activité. La révolution de la technologie de l'information permet de partager toutes sortes de connaissances, techniques et autres, quelles que soient les distances et par-delà les frontières, et à des coûts plus bas que jamais. Les réseaux centrés sur ce genre d'activités ont tendance à remporter des succès surtout quand ils comptent parmi leurs membres des personnes ayant accès à diverses bases de connaissances et que les participants sont disposés à revoir leurs propres idées et pratiques — pour apprendre et réapprendre et pour enseigner. L'un des plus anciens réseaux mondiaux, le Groupe consultatif pour la recherche agricole internationale (GCRAI), a contribué énormément à la découverte et à la propagation mondiale de nouvelles qualités de graines de semence et méthodes de culture. Ce réseau bien établi a cependant eu la souplesse nécessaire pour étendre son domaine d'action à des systèmes de production durables et il s'est fermement engagé dans la lutte contre la pauvreté. Il a également créé de nouvelles formes institutionnelles pour accroître la participation d'intervenants de chacun des trois secteurs et relever d'autres défis.

⇝ Les réseaux MPP peuvent également avoir une dimension commerciale — **créer de nouveaux marchés** là où il n'y en a pas, et **développer les marchés** qui n'ont pas atteint tout leur potentiel. Les marchés, une fois laissés à leurs propres mécanismes, ne

réussissent pas toujours à produire les biens — les biens publics — exigés dans l'intérêt public en général. Les réseaux MPP peuvent aider à combler ce fossé entre la demande et l'offre. Le réseau Medicines for Malaria Venture (Des médicaments contre le paludisme), par exemple, est un réseau mondial qui cherche à améliorer les incitations économiques susceptibles de décider les sociétés pharmaceutiques à mettre au point les nouveaux vaccins antipaludiques dont on a tant besoin. Les réseaux aident également une foule d'entreprises bénéficiant de microcrédits dans les pays en développement à améliorer et à développer leurs activités en les mettant en liaison avec d'autres sources aussi bien de financement que d'information sur les meilleures pratiques.

⇝ Certains réseaux MPP ont été conçus expressément pour être des **mécanismes** innovateurs **de mise en application** de traités intergouvernementaux traditionnels. Le Fonds pour l'environnement mondial (FEM) se transforme de plus en plus en un réseau trisectoriel pour accomplir sa mission, qui est de financer et de mettre en œuvre des projets sérieux pour la protection de l'environnement.

Un grand nombre des réalisations inscrites à l'actif des réseaux grâce aux cinq fonctions indiquées ci-dessus peuvent être considérées dans un certain sens comme des produits — des normes plus saines, de meilleures informations, des marchés plus complets. Mais les réseaux améliorent également le processus qui permet à tous ces produits et autres d'exister et, ce faisant, ils aident à éliminer le **déficit participatif**. Les résultats non tangibles des réseaux — tels qu'une plus grande confiance entre les participants et la création d'un forum pour soulever et traiter d'autres nouvelles questions — sont souvent aussi importants que les résultats tangibles et ils durent même, parfois, plus longtemps. Transparency International, par exemple, n'a pas seulement enregistré d'importants succès dans la lutte contre la corruption officielle, mais a aussi créé des coalitions de confiance entre des acteurs très différents de ce domaine si sensible.

ENTRETIEN DES RÉSEAUX

En décrivant ainsi les réseaux MPP, on peut donner l'impression que ceux-ci éclosent et croissent presque naturellement dès qu'on a besoin d'eux et que la conjoncture est favorable. Et, dans un sens, c'est exactement ce qui se passe. Les réseaux ne sauraient être autre chose que

conjoncturels et opportunistes, sinon ils n'existeraient pas. Mais cela ne veut pas dire qu'ils n'ont pas besoin d'être cultivés et nourris attentivement. Pour bien faire leur travail, les gestionnaires de réseaux doivent être d'habiles entrepreneurs sociaux, souples et imaginatifs, et capables d'apprendre rapidement.

Le plus important, peut-être, c'est que les personnes qui osent se lancer dans la gestion d'un réseau comprennent d'abord bien que la solution au problème pour lequel le réseau a été créé viendra rarement d'eux, les gestionnaires. Le plus souvent, ce sont les intervenants eux-mêmes qui trouvent les réponses. Mais les gestionnaires de réseaux jouent plusieurs rôles cruciaux, dont la gestion des tensions et des conflits qui surgissent inévitablement quand des parties disparates se lancent sérieusement dans la recherche de solutions à des problèmes réels d'une manière propre à lier les participants à leurs engagements. On trouvera exposées ci-dessous quelques-unes des fonctions qui pourraient figurer dans la description de poste d'un gestionnaire de réseau :

- *Faire démarrer le réseau* — La première tâche, bien entendu, est de mettre le réseau sur les rails. Pour cela, il arrive souvent que l'étincelle d'amorçage vienne de la vision, du dynamisme et de la résolution d'une ou de plusieurs personnes — telles que Kadar Asmal dans le cas de la WCD, ou Robert Reich, Secretary of Labour du gouvernement américain, avec l'Apparel Industry Partnership (Partenariat de l'industrie du vêtement). Dans d'autres cas, le leadership nécessaire est assuré par une institution, par exemple l'Organisation mondiale de la santé dans le projet Faire reculer le paludisme (Roll Back Malaria). Les éventuels gestionnaires doivent avoir pour principale préoccupation d'enclencher correctement la dynamique du réseau dès le départ, ce qui veut dire qu'ils auront à s'assurer le concours des bonnes personnes et à créer une vision commune et partagée. Ils doivent aussi veiller à ce que les participants se rendent compte de leur dépendance mutuelle et de la nécessité de se livrer à une réflexion collective innovatrice pour résoudre leur problème. Les leaders doivent s'efforcer de ne pas laisser s'instaurer des liens trop étroits entre le réseau et eux ou d'autres personnes ou institutions; au contraire, ils doivent être disposés et même empressés à partager le pouvoir et à « diriger à partir des coulisses ».

- *Trouver un bon équilibre entre les consultations et les résultats* — Un deuxième défi à relever consiste à mener à bien le processus tout en répondant à la

demande. Il est important de prévoir de longues consultations et discussions, surtout dans la phase de démarrage et dans les cas où les participants ont été jusque là adversaires ou concurrents. Cela permet de légitimer la création du réseau — mais au risque de remettre à plus tard les résultats réclamés par les participants et leurs commettants. Les réseaux peuvent se maintenir plus facilement sur les rails en se fixant des « jalons » par rapport auxquels pourront être mesurés les progrès réalisés. Ils peuvent aussi parfois décrocher des « victoires faciles » qui les aident à satisfaire leurs commettants tout en leur ménageant un temps d'incubation plus long.

⇝ *Trouver un financement durable* — Tous les réseaux, même les plus ponctuels et éphémères, ont besoin de ressources, et celles-ci coûtent de l'argent. Les gestionnaires ne peuvent donc pas échapper aux collectes de fonds pour financer les activités de leurs réseaux. La manière dont ils se procurent ces fonds est également vitale pour la crédibilité et la durabilité du réseau. Le soutien doit souvent être trisectoriel au lieu de venir d'un seul donateur ou secteur, bien que cela soit moins important pour certains réseaux tels que ceux qui ont pour objectif principal la mise en application.

⇝ *Maintenir la structure dans un état « structurellement informel »* — Les réseaux doivent à tout prix éviter le piège qui ferait d'eux une institution de plus, avec une administration bien établie et une hiérarchie rigide. Il faut, par conséquent, que les gestionnaires maintiennent le réseau dans un état « structurellement informel » — qu'ils laissent une certaine latitude et liberté dans les relations tout en prévoyant une organisation et un cadre suffisant pour que le travail soit fait. L'une des façons d'esquiver ce piège serait de fonder le réseau sur des institutions existantes, en lui laissant seulement un secrétariat minimal. Les processus d'examen intégrés, tant internes qu'externes, aident également à empêcher toute pétrification des structures, des pratiques et du personnel des réseaux.

⇝ *Trouver des alliés à l'extérieur de son propre secteur* — Pour stimuler les réseaux et la poursuite de leurs buts, une bonne stratégie pourrait consister à chercher activement à conclure des alliances intersectorielles. Après tout, les secteurs ne sont pas des entités monolithiques, et les lignes de partage intrasectorielles offrent parfois des occasions de créer des réseaux intersectoriels innovateurs où des personnes et des institutions de divers secteurs peuvent trouver un terrain d'entente.

⇝ *Aborder le double défi de la participation* — Même dans un monde où la libéralisation politique et la mutation technologique facilitent bien plus qu'auparavant les relations entre les gens, il reste difficile de faire participer tous les intervenants aux activités d'un réseau. Une grande partie des efforts à déployer par les gestionnaires de réseau consiste à régler le double défi de la participation locale-mondiale et nord-sud, c'est-à-dire à entraîner les parties intéressées locales dans un dialogue mondial et les intervenants des pays en développement dans un processus tendant à être dominé par les élites des pays industriels. Mais la participation est d'une importance cruciale pour la légitimité et la responsabilisation d'un réseau, tout comme elle est importante sur le plan normatif. Elle est aussi un impératif d'ordre pratique : les réseaux ont souvent besoin de personnes et d'institutions locales pour mettre leurs décisions en application sur le terrain. Ils ont adopté diverses stratégies pour augmenter la participation. Ils peuvent définir et atteindre de multiples niveaux d'engagement, par exemple en créant, au niveau national, des organisations dont les délibérations alimentent le réseau mondial. Ils peuvent créer des structures qui institutionnalisent la participation, telles que des systèmes de vote représentatifs et des mécanismes de financement innovateurs. Ils peuvent miser sur des initiatives et des approches existantes en travaillant à partir de la base, ou bien faire le contraire, c'est-à-dire adapter des politiques mondiales aux réalités locales. Enfin, ils peuvent aider à renforcer la capacité financière et organisationnelle limitée de ceux qu'ils cherchent à inclure dans leurs travaux, à savoir les acteurs locaux et ceux des pays en développement, en leur donnant, par exemple, accès à des technologies de l'information, à des connaissances spécialisées ou à un financement direct.

QUEL EST LE RÔLE DES NATIONS UNIES?

Le leadership des Nations Unies a commencé à placer l'idée de réseaux MPP au premier plan de sa vision et de sa stratégie. Dans son allocution à la réunion annuelle du Forum économique mondial en 1999, le secrétaire général Kofi Annan a fait observer en substance ce qui suit :

> *Les Nations Unies ne traitaient autrefois qu'avec les gouvernements. Nous savons maintenant que la paix et la prospérité ne sont pas possibles sans partenariats entre les gouvernements, les organisations internationales, le milieu des affaires et la société civile.* [Traduction]

Par cette déclaration, il reconnaît clairement que pour accomplir avec succès leur mission dans le nouveau millénaire, les Nations Unies doivent mettre au point une méthode systématique et fiable pour travailler avec tous les secteurs.

Dans son Rapport du millénaire intitulé *Nous les peuples : Le rôle des Nations Unies au XXIe siècle*, à l'appui duquel a été rédigée la présente publication — le secrétaire général insiste sur l'importance de réseaux d'intervention mondiaux dans la redéfinition du rôle des Nations Unies.

> *Bien souvent les arrangements institutionnels formels n'ont ni la portée, ni la souplesse, ni la capacité voulue en matière d'information pour suivre l'évolution rapide des préoccupations mondiales. De ce fait, pour mobiliser les compétences et les apports d'acteurs mondiaux très divers, il faudra sans doute constituer des réseaux mondiaux d'intervention informels, ponctuels, pluridisciplinaires et regroupant toutes les nations et les institutions les plus diverses. L'Organisation des Nations Unies est bien placée pour favoriser ces « coalitions pour le changement » dans tous les domaines qui relèvent de sa responsabilité.*

En tant que facilitateur et plate-forme des réseaux MPP, les Nations Unies peuvent jouer un rôle d'intermédiaire entre les États, dont la raison d'être et la légitimité subiront encore, dans un avenir prévisible, les contraintes de la souveraineté nationale auxquelles le milieu des affaires et la société civile, profitant de l'ouverture des marchés et de la révolution technologique, échappent depuis longtemps. En travaillant avec des réseaux MPP et en facilitant leur apparition, elles peuvent aider à rendre les acteurs gouvernementaux et d'autres plus aptes à participer au développement de tels réseaux, tout en augmentant leur propre efficacité et crédibilité. De nombreuses manières, les réseaux MPP sont l'avenir des Nations Unies et vice-versa.

L'Organisation a participé à un grand nombre des réseaux étudiés dans le présent rapport. Mais il lui reste encore à établir une stratégie propre à coordonner au mieux son engagement dans les réseaux MPP. Nous proposons ci-après une approche à trois voies, à la fois visionnaire et réalisable :

- Renforcer et regrouper les réseaux existants en portant toute l'attention sur les processus de mise en application et d'apprentissage;
- Créer des réseaux de mise en application capables d'aider à ranimer les conventions faibles ou faiblissantes qui ont de l'importance pour la mission des Nations Unies;

⇝ Lancer de nouveaux réseaux là où ils sont nécessaires.

Pour mettre en œuvre cette approche à trois voies et décider de façon stratégique du rôle qu'elle aura à jouer, l'Organisation doit devenir plus sélective dans sa participation aux réseaux MPP et choisir ceux-ci en fonction de ses propres avantages comparatifs. Comme le montrent les études de cas présentées dans notre rapport, elle peut y jouer divers rôles à des moments divers :

⇝ Elle peut, par exemple, avoir comme rôle de convoquer des assemblées sur des questions donnant lieu à des conflits entre le nord et le sud;

⇝ Ses organismes peuvent servir de plates-formes et d'espaces protégés pour les négociations et l'acquisition de connaissances consensuelles;

⇝ Les membres de son personnel peuvent agir en entrepreneurs sociaux sous le leadership éclairé de hauts représentants de l'Organisation, mais en se concentrant également sur la participation, l'efficacité et les résultats au niveau opérationnel;

⇝ Ses organismes peuvent être des entrepreneurs en normes dans des domaines tels que le développement humain durable, les droits de la personne et le désarmement;

⇝ Ses organismes peuvent être des gestionnaires de réseaux à niveaux multiples, coordonnant les activités de programmes ou élaborant des stratégies pour entrer en interaction avec les niveaux de gouvernance compétents;

⇝ Ses organismes peuvent jouer un rôle dans le renforcement des capacités pour faciliter la participation aussi bien locale-mondiale que nord-sud;

⇝ Malgré les difficultés croissantes, l'Organisation peut, à de rares occasions, faire fonction de financier pour des programmes opérationnels.

Les Nations Unies ont besoin de mécanismes pour classer par ordre de priorité et coordonner ces questions nouvellement apparues dont elles auront à s'occuper. Elles devront aussi s'assurer qu'aucune de leurs activités ne fait double emploi on n'entre en contradiction avec les travaux d'autres organisations multilatérales.

Le Comité administratif de coordination et le Groupe des Nations Unies pour le développement sont deux instances du système onusien qui

pourraient se compléter dans l'exécution des nombreuses tâches nécessaires à une gestion fructueuse des réseaux, mise en application comprise. On pourrait, en outre, créer un centre de renseignements qui deviendrait la plaque tournante des activités des réseaux, aussi bien au sein des Nations Unies qu'à l'extérieur. Pour que l'Organisation devienne un acteur actif dans les réseaux MPP, elle doit se tourner vers ses partenaires extérieurs. L'un des moyens d'améliorer ses relations avec des acteurs clés des organisations non gouvernementales et du milieu des affaires et d'entamer avec eux un dialogue stratégique constructif consisterait à établir le « Pacte mondial » sur une base trisectorielle. En devenant l'espace protégé où tous les acteurs clés se rencontreraient pour négocier de questions politiquement controversées, elle pourrait réduire de façon considérable le déficit de gouvernance.

CONCLUSIONS

Les Nations Unies font face à une série de choix cruciaux. Cette organisation mondiale doit chercher à faire d'elle-même un espace protégé, non seulement pour ses partenaires traditionnels — les gouvernements des pays membres — mais également pour le milieu des affaires et la société civile. Avec des réseaux trisectoriels, elle dispose d'un mécanisme qui lui permet de restaurer sa crédibilité. C'est, en fait, le seul moyen qu'elle a de s'acquitter, au XXI[e] siècle, de sa mission de plus en plus complexe avec ses maigres ressources. La mesure dans laquelle elle pourra accomplir cette mission — entre autres aux yeux de ses commettants — dépendra dans une large mesure de l'efficacité avec laquelle elle sera capable de lancer et d'entretenir de tels réseaux, et d'y participer.

En s'engageant avec succès dans des réseaux MPP, les Nations Unies rendent un service vital à leurs États membres, lesquels se trouveront finalement renforcés grâce aux activités des réseaux. Il est capital de bien leur faire comprendre que ces réseaux visent non pas à remplacer les gouvernements, mais à les compléter, et qu'ils les aideront à profiter des avantages de la mutation technologique et de l'intégration économique et sociale et à en relever les défis. Les États pourront ainsi s'acquitter de leurs devoirs à l'égard de leurs citoyens avec plus d'efficacité et de légitimité. Les réseaux MPP représentent pour les gouvernements une chance unique de reprendre l'initiative dans le débat sur l'avenir de la gouvernance mondiale.

Ils s'appuient précisément sur ces forces de la mondialisation qui ont embrouillé et compliqué les structures de gouvernance traditionnelles en remettant en question les capacités opérationnelles et le sens démocratique des gouvernements. Ils sont faits pour rassembler des individus et des institutions venant d'horizons divers, souvent ceux-là même qui travaillaient depuis des années au détriment les uns des autres. En tablant sur la « force » des liens faibles, ils peuvent affronter la diversité des acteurs précisément à cause des tensions fructueuses sur lesquelles ils reposent. Ils n'ouvrent pas une voie facile, mais les difficultés valent bien le risque à courir, étant donné les défis impressionnants à relever dans un monde complexe où les acteurs, les intérêts et les problèmes à résoudre ne cessent de se multiplier.

Les enjeux sont de taille. Après tout, la mondialisation ne marque pas la fin de l'histoire. Il est temps de prendre une position proactive de peur de voir se déclencher un véritable mouvement de ressac contre la mondialisation. Le statu quo n'est pas viable et la situation pourrait bien s'aggraver si la mondialisation était ramenée de force dans le carcan national — ce qui serait « avancer à reculons dans le passé ». Les réseaux peuvent aider à améliorer ce statu quo non viable en affrontant les défis et en profitant à fond de la mutation technologique et de l'intégration économique et sociale. Il ne tient qu'à la volonté politique des États membres d'adopter un tel plan d'action, mais il est du devoir des Nations Unies de mettre leurs membres au courant des défis à affronter à l'aube du nouveau millénaire et de leur présenter un programme réalisable pour les relever.

Chapitre 1

INTRODUCTION

Au début du XXI[e] siècle, la *mondialisation* est devenue le terme d'élection pour désigner l'environnement en pleine mutation dans lequel nous vivons et travaillons à présent, nous et nos institutions. Mais, jusqu'à présent en tout cas, les gouvernements et les organisations internationales sont loin d'avoir pu mettre au point des mécanismes permettant à leurs citoyens de profiter à fond des chances offertes par la mondialisation. Ils n'ont pas non plus réussi à établir des mécanismes propres à prévenir efficacement les risques qu'entraîne une transformation sociale et économique de cette envergure. Dans le présent rapport, nous parlerons d'un mécanisme — les réseaux mondiaux de politique publique (réseaux MPP) — qui est susceptible de répondre à l'un et l'autre de ces besoins, puis nous examinerons les incidences que ce mécanisme pourrait avoir sur les organisations internationales dans leur ensemble et sur les Nations Unies en particulier.

À l'origine de ce changement dans notre environnement international, nous pouvons distinguer deux forces, que tout le monde connaît bien maintenant. Premièrement, depuis près de quatre décennies, le système international a été remodelé sous l'effet d'une tendance générale vers une libéralisation économique et politique. La libéralisation économique a ouvert les marchés, augmenté la concurrence et accentué la division internationale du travail. Pendant de nombreuses années, cette évolution n'a, pour l'essentiel, pas prêté à controverse. Mais au cours de la dernière décennie, le démantèlement des barrières économiques a soulevé une appréhension croissante à mesure que les activités économiques transnationales engendraient une série de retombées négatives auxquelles les gouvernements et les organisations internationales ont été, jusqu'ici, incapables de s'attaquer de façon satisfaisante. En même temps, de nombreux pays ont traversé une phase connexe, mais souvent conflictuelle, de libéralisation politique. C'est cette situation qui a encouragé la croissance d'organisations représentant ce que l'on est venu à appeler la société civile et qui a rendu celles-ci capables de créer des liens et des alliances transnationales. Entre temps, la libéralisation aussi bien politique qu'économique a stimulé la croissance et le champ d'action de sociétés transnationales, qui représentent actuellement une part appréciable de l'activité économique dans de nombreux pays.

Les changements provoqués par la libéralisation économique et politique ont été radicaux. Mais ils ont eux-mêmes ont été supplantés par la seconde force, qui refaçonne actuellement l'environnement des organisations internationales. Cette force est la révolution technologique, qui a déjà entraîné des changements profonds et durables dans le monde où nous vivons. Pour les gouvernements en particulier, la mutation technologique a transformé la manière dont l'information et le savoir se créent, se traitent et se diffusent. La gestion de ce flux d'information constitue de nos jours le principal défi que les institutions publiques ont à relever. Bien que les progrès technologiques puissent en fait renforcer ces institutions dans une certaine mesure, ils sont si rapides que les gouvernements, de toute évidence, ne savent plus quoi faire pour les structurer et en faire bon usage. La mutation technologique a aussi rendu les relations sociales, culturelles et économiques plus imbriquées les unes dans les autres, plus complexes et, en soi, plus difficiles à prédire ou à stabiliser. La crise financière qui a récemment secoué l'Asie et le débat sur la manière dont la société doit réagir aux percées scientifiques dans la modification génétique des organismes sont deux exemples disparates mais spectaculaires de ce à quoi sont acculés les décideurs. Il va presque sans dire que cette plus grande intégration sociale et économique, associée à la révolution technologique, exige qu'un nombre croissant de « biens publics » soient fournis au niveau mondial. Mais il est moins facile de savoir si l'on dispose actuellement, à ce niveau, des structures et des institutions propres à faciliter un tel processus. Après tout, il est impossible de déterminer à priori ce qui est ou n'est pas dans l'intérêt public. Il faut plutôt s'en tenir pour cela au résultat du processus d'élaboration de politiques gouvernementales qui, dans tout régime soumis à des principes démocratiques, doit être participatif et transparent et traduire le point de vue de la majorité des personnes concernées.

Bien que, de l'avis de nombreuses personnes, les institutions internationales soient toutes indiquées pour faciliter de tels processus de « gouvernance mondiale », elles ne sont actuellement pas assez bien préparées à assumer cette tâche. En fait, les forces évoquées plus haut remettent directement et immédiatement en question l'architecture actuelle de la gouvernance mondiale, au cœur de laquelle se trouvent les Nations Unies. La portée géographique et le rythme accéléré de l'activité économique et sociale, la complexité de plus en plus impressionnante de nombreuses questions de politique générale et la nécessité de placer beaucoup de questions sous l'angle de l'équité transgénérationnelle sont autant de facteurs qui ont engendré un **déficit opérationnel**, car il arrive souvent que les décideurs

et les institutions n'aient tout simplement pas les informations, le savoir ou les instruments nécessaires pour y réagir. De plus, la libéralisation politique et la mutation technologique ont entraîné un **déficit participatif**, du fait que les individus et les organisations privées se perçoivent de plus en plus comme étant exclus du processus décisionnel dans leurs institutions censées être démocratiques. Les décideurs et les institutions publiques internationales ne peuvent plus se permettre de passer outre aux préoccupations du secteur privé et de la société civile, qui ont politisé avec succès nombre de problèmes mondiaux et accumulé de gros moyens financiers, idéologiques et de négociation. Il ne fait aucun doute que si les institutions publiques — autant les États que les organisations internationales — continuent de ne pas être capables d'éliminer ces deux déficits, elles finiront par compromettre leur légitimité ou provoquer un mouvement de ressac contre la libéralisation et la mutation technologique. À vrai dire, selon certains signes évidents, les deux ont déjà commencé à se produire.

L'environnement mondial actuel exige que l'on prenne des mesures institutionnelles innovatrices pour permettre aux gouvernements, aux organisations et aux individus de se mettre d'accord sur les solutions à apporter à de nouveaux problèmes mondiaux, dont le nombre et l'intensité ne feront que croître. Nous examinerons, dans le présent rapport, une série de dispositifs créés à cet effet que nous appellerons les réseaux MPP. Ces réseaux sont un moyen de réagir à l'incertitude et à la mutation rapide de notre environnement mondial implacablement tourné vers la libéralisation et la technologie. Ils abordent des problèmes qui sont autant de défis à la subdivision et à la parcellisation de la technocratie au sein d'une hiérarchie territoriale. Et pourtant, les solutions qu'ils apportent, tout comme les problèmes mondiaux qu'ils cherchent à résoudre, reflètent et concrétisent les forces sous-jacentes de la mutation technologique et de l'intégration. Ces réseaux trisectoriels créent des passerelles entre le secteur public — les gouvernements nationaux, provinciaux et étatiques, les collectivités locales et les organismes intergouvernementaux — et les deux autres secteurs de notre société : le milieu des affaires et la société civile. Ils sont capables de rassembler des groupes et des ressources de toutes sortes et d'aborder des problèmes qu'aucun de ces secteurs ne pourrait résoudre à lui tout seul. On ne saurait dire en aucune façon qu'ils se limitent à des « processus » — au contraire. Comme le montrent les études de cas exposées dans le présent rapport, ils donnent également des résultats tangibles — par exemple en octroyant des prêts aux pauvres, en venant en aide aux pays ayant des problèmes d'ordre environnemental et en luttant contre les maladies infectieuses.

De nombreux efforts déployés jusqu'ici pour définir et analyser les structures et processus de la gouvernance mondiale avaient tendance à cibler des institutions et des organisations parmi les mieux établies et les plus formelles. En portant notre attention sur ces vestiges du passé, nous risquons de rater une révolution tranquille. Assimiler la politique à des institutions politiques masque une vérité toute simple : l'innovation et l'apprentissage sont le fait d'individus et de groupes, et non d'administrations ou d'institutions formelles. Le changement est un processus qui part du bas et non un comité directeur pyramidal. Jusqu'à tout récemment, seuls les réseaux les plus importants et les plus revendicateurs, tels que la Campagne internationale pour l'interdiction des mines terrestres (ICBL) ont attiré l'attention du public; d'autres, tels que la Commission mondiale sur les barrages (WCD) et le Groupe consultatif pour la recherche agricole internationale (GCRAI) sont moins bien connus. Mais il n'existe déjà pas moins de 50 à 60 réseaux MPP dont les champs d'action peuvent aller de la criminalité aux pêcheries en passant par la pollution et la santé publique.

Si les réseaux MPP ont attiré si peu l'attention, c'est peut-être dû en partie à leur caractère informel et souvent non contraignant sur le plan juridique. Mais en attendant que l'on parle davantage de ces réseaux, les décideurs devront se contenter de peu d'informations et de connaissances concrètes à leur sujet. Quelles sont leurs capacités? Quelles sont leurs limites? Qu'est-ce qui les distingue les uns des autres? Pourquoi certains d'entre eux réussissent-ils dans leurs entreprises alors que d'autres échouent? Peuvent-ils (et devraient-ils) être « gérés »? Avec un tel nombre de réseaux à l'œuvre, pouvons-nous déjà discerner les meilleures pratiques? Et quel est éventuellement le rôle que des organisations internationales, et en particulier les Nations Unies, pourraient y jouer? Il faudra répondre à ces questions pour que les réseaux MPP puissent attirer l'attention qu'ils méritent et apporter la preuve de l'intérêt qu'ils présentent.

Ces dernières années, beaucoup de scientifiques et de décideurs ont prétendu que le rôle croissant que les sociétés commerciales et les organisations non gouvernementales (ONG) jouaient dans la politique mondiale sapait la capacité des États ou l'efficacité des organisations internationales, surtout des Nations Unies. Il n'en est, toutefois, pas toujours ainsi. Au contraire, comme nous le montrons dans le présent rapport, la coopération entre les différents secteurs aide souvent les États et les organisations internationales à tenir leurs engagements et à accomplir leur mission. Rien qu'à

voir la variété des réseaux rencontrés, on peut supposer qu'il n'existe pas encore de schéma uniforme pour en créer. Il semble que ce schéma varie en fonction des circonstances et des situations. Les réseaux ne sauraient être autre chose que conjoncturels et opportunistes. Voilà qui pose la question de savoir jusqu'où nous pourrons aller dans nos analyses, conclusions et recommandations systématiques. C'est la raison pour laquelle nous n'avons pas tenté de faire entrer ces divers réseaux de force dans une typologie ou une structure rigide pour les analyser. La nature même des réseaux fait que ce serait un but insaisissable. Nous avons plutôt opté pour une approche inductive en examinant et en décrivant ce que nous voyions, en essayant de discerner les meilleures pratiques et en faisant ressortir quelques premières leçons tirées de l'expérience — leçons qui, nous l'espérons, aideront à entretenir et à consolider les réseaux existants et peut-être à en lancer de nouveaux pour relever les défis de l'avenir.

Il est trop tôt pour nous rendre compte de tout le potentiel que recèlent les réseaux trisectoriels — ou de leurs limites. Il se pourrait bien que nous nous trouvions aux premiers stades d'un changement de paradigme (pour traduire l'image bien connue, à présent, de Thomas Kuhn) dans la gouvernance mondiale, dont les limites restent à explorer. Comme nous le rappelle Kuhn, dans de telles circonstances, la pratique alimente la théorie et elle fait mieux comprendre comment fonctionnent ces réseaux et où ils peuvent être utiles. Bien entendu, les réseaux ne sont pas un remède universel à tous les problèmes mondiaux, mais si nous les utilisons avec sagesse, nous serons, sans aucun doute, mieux à même de faire face aux difficultés soulevées par l'expansion rapide de la libéralisation mondiale et de la mutation technologique et aux complications que ces tendances ont apportées dans notre vie.

Au chapitre 2, nous étofferons notre description des deux forces mondiales qui transforment notre planète. Ces forces, souvent agglomérées en un seul vocable fourre-tout, la *mondialisation*, sont déjà bien connues et elles n'auront pas à faire l'objet d'un développement détaillé, de sorte que nous nous concentrerons sur celles de leurs caractéristiques qui nous intéresseront ci-après. Nous examinerons ensuite les incidences de cette transformation et en conclurons que deux déficits, l'un opérationnel et l'autre participatif, sont apparus dans la gouvernance mondiale et ont gravement remis en question les institutions publiques nationales et internationales.

Au chapitre 3, nous donnerons des preuves empiriques de l'utilité que peuvent avoir les réseaux MPP pour relever les défis exposés au

chapitre 2. Après avoir brièvement survolé les fondements théoriques des réseaux et leurs incidences sur l'organisation de la gouvernance mondiale, nous nous tournerons vers ce que nous considérons comme étant les fonctions essentielles des réseaux. À cet effet, nous nous appuierons sur les études de cas que nous avons fait faire pour notre rapport. (Vous trouverez à l'annexe 2 la liste des études de cas avec le nom de leurs auteurs.) S'ils sont gérés efficacement et en toute légitimité, les réseaux MPP permettent en effet de réduire les déficits de gouvernance.

Au chapitre 4, nous exposerons divers problèmes de gestion cruciaux, communs à presque tous les réseaux, ainsi que les leçons, positives et négatives, que nous pouvons tirer des cas actuels. Quel est le rôle du leadership? Quelle est la meilleure façon, pour les réseaux, de combiner les consultations et les résultats? Comment obtenir un financement durable? De quelle façon les réseaux peuvent-ils relever le double défi de la participation (nord-sud et locale-mondiale)?

Le chapitre 5 porte sur le rôle que peuvent jouer les Nations Unies, la seule organisation mondiale véritablement universelle, dans les réseaux MPP. À en juger d'après les relations qu'elles ont entretenues avec eux jusqu'ici, on peut dire, presque à coup sûr, qu'elles sont capables d'assumer adéquatement plusieurs fonctions cruciales pour les soutenir. Mais même si la mutation de notre environnement mondial a fait de la participation des Nations Unies aux réseaux une éventualité attrayante, nous ne pouvons, en aucun cas, être sûrs qu'elles continueront d'être utiles et aptes à accomplir leur mission à l'avenir. Leur succès dans les réseaux MPP et, par conséquent, dans la gouvernance mondiale en général, sera entièrement tributaire de leur aptitude à définir soigneusement et sélectivement leurs rôles. Le processus de classement par ordre de priorité dépendra, en partie, de forces extérieures, notamment du fait que les Nations Unies sont une organisation intergouvernementale qui défend les intérêts de ses membres. Mais il devrait également dépendre de considérations internes, notamment d'une analyse des propres forces et faiblesses de l'Organisation. Conscients des contraintes politiques et économiques subies par celle-ci et soucieux de lui assurer une position stratégique, nous terminerons ce chapitre en formulant quelques recommandations visant à renforcer son rôle dans le lancement, l'entretien et le fonctionnement de réseaux MPP, afin d'exploiter au maximum les possibilités de renforcement de son impact.

Les réseaux MPP ne remplacent pas les institutions de gouvernance mondiale actuelles, mais ils les complètent. Pour en assurer le succès, il faudra cependant quelques ajustements — tant organisationnels que comportementaux — de la part d'autres acteurs : les acteurs non gouvernementaux, tels que les sociétés et les ONG, et les acteurs gouvernementaux, tels que les gouvernements et les organisations internationales. Les dirigeants des Nations Unies et d'autres organisations intergouvernementales, telles que la Banque mondiale, sont parfaitement conscients de la promesse que renferme cet appel croissant à des réseaux. Sachant que leur propre avenir est en jeu, ces organisations ont commencé à adopter la notion de réseau, et à réclamer des changements institutionnels. Il ne faut, toutefois, pas se faire d'illusions : l'élaboration de politiques mondiales au moyen de travaux collectifs dans des réseaux a toutes les chances de jeter le doute sur des intérêts politiques, économiques et administratifs profondément enracinés. Les réseaux trisectoriels remettent en question les hiérarchies et leurs principes. Bien que l'on semble raisonnablement pouvoir s'attendre à ce que les décideurs et les administrateurs cherchent, aussi longtemps que possible, à s'ajuster en ajoutant de nouvelles structures ou en adoptant de nouvelles fonctions en marge, ils pourraient être obligés, à la longue, de remanier plus sérieusement leurs structures et activités de gouvernance. Les Nations Unies se trouvent ainsi face à une série de choix cruciaux à faire à l'avenir, qui exigeront créativité et leadership, deux éléments qui se distinguent habituellement par leur rareté. Nous allons mettre en évidence certains de ces choix et présenter, espérons-le, quelques conseils stratégiques.

Chapitre 2

UN ENVIRONNEMENT EXTERNE EN PLEINE MUTATION

Quels sont les problèmes auxquels s'attaquent les réseaux MPP? Quelles sont les forces qui font naître ces réseaux? Quels sont les changements sous-jacents du système international qui rendent ces réseaux potentiellement si utiles pour accroître l'efficacité et l'efficience de la gouvernance mondiale? Dans le présent chapitre, nous allons tracer le cadre de notre étude en analysant les deux éléments capitaux qui, de nos jours, propulsent continuellement le changement dans l'environnement de nos institutions publiques mondiales : la libéralisation politique et économique et la mutation technologique. Bien que ces deux éléments jouent l'un comme l'autre un rôle dans l'apparition de ce que nous appelons le **déficit opérationnel** de la gouvernance mondiale, nous allons soutenir dans le présent chapitre qu'ils provoquent également un **déficit participatif** de nature à saper la légitimité des mécanismes de gouvernance existants : l'État et le système multilatéral. Quoique le problème soit en partie d'ordre technocratique, il ne faut pas sous-estimer le rôle des normes et valeurs dans l'apparition de ces déficits — et dans leur élimination. Après tout, l'élaboration de politiques générales est un processus difficile qui entraîne dans son sillage des conflits et la conciliation d'intérêts divergents.

Depuis la création des Nations Unies en 1945, le système international a subi une transformation spectaculaire qui s'est accélérée durant la dernière décennie. Les décideurs, tant nationaux qu'internationaux, affrontent un environnement externe qui connaît une mutation rapide. La vague de libéralisation économique et politique qui a déferlé sur le monde entier, de concert avec des progrès technologiques rapides, continue de poser de sérieux problèmes aux institutions publiques et aux administrations. L'inaptitude du secteur public à absorber et à accueillir ces forces a fait apparaître deux déficits de gouvernance bien visibles dans le processus d'élaboration des politiques générales de nos jours.

Le premier de ces déficits est dû au fait qu'un nombre croissant de questions de politique générale ne peuvent plus être traitées efficacement dans les cadres institutionnels existants, tant au niveau national qu'intergouvernemental. La portée spatiale et la complexité croissantes de ces questions,

et la vitesse à laquelle elles surgissent et se répandent, font de la gouvernance un processus encore plus compliqué et frustrant. Il en résulte donc un déficit opérationnel qui pose un grand problème pour les décideurs.

Le second déficit est directement lié au premier. À mesure que les États et les organisations internationales perdent leur crédibilité et leur légitimité, en partie à cause des insuffisances opérationnelles que nous venons de décrire, un grand déficit participatif apparaît dans la gouvernance internationale. Des entités privées du milieu des affaires et de la société civile, dont beaucoup se sont réorganisées avec succès au niveau transnational, fonctionnent à présent dans une absence totale de gouvernance. Elles se rendent parfaitement compte qu'il n'existe aucun cadre institutionnel susceptible d'exprimer et de réunir leurs intérêts et de trouver des solutions à leurs problèmes en conformité avec les modèles démocratiques les plus fondamentaux. Bien que ce second déficit soit peut-être moins évident que le déficit opérationnel, il n'est en aucun cas moins important et il mérite tout autant d'attention et de réflexion innovatrice.

LA LIBÉRALISATION ÉCONOMIQUE ET POLITIQUE

Il y a maintenant près de quatre décennies qu'une tendance générale de plus en plus marquée à la libéralisation économique et politique refaçonne le système international. La libéralisation économique a eu pour effet d'ouvrir les marchés et d'augmenter la concurrence et la division internationale du travail. Selon les principes de l'internationalisme libéral, les États ont délibérément déréglementé et libéralisé leur économie nationale en l'ouvrant aux échanges commerciaux et mouvements de capitaux internationaux, y compris aux investissements directs étrangers. Les entreprises privées, profitant de ce contexte commercial plus libre, ont porté leurs activités à un niveau transnational et, en fait, de plus en plus planétaire. Nous n'avons pas encore atteint, et sans doute ne l'atteindrons-nous jamais, le stade d'une économie de marché véritablement mondiale, où les distances et les frontières cessent de compter. Mais les schémas de production et de consommation sont de plus en plus internationalisés, ce qui a créé de nouveaux espaces économiques qui couvrent des espaces politiques multiples. Depuis les années 1980, l'apparition de ces espaces économiques transnationaux est due en grande partie à la logique organisationnelle de réseaux industriels intégrés et à leurs relations financières, qui ne connaissent pas de frontières nationales.

Au cours de la dernière décennie et, en particulier, dans le sillage de la crise financière asiatique, on s'est mis à contester davantage cette destruction systématique des barrières économiques à mesure que les activités économiques transnationales produisaient des retombées négatives que les mécanismes de gouvernance existants n'arrivaient toujours pas à enrayer efficacement. Les pays moins développés, notamment, sont exposés à la volatilité et à la turbulence toujours plus grandes des forces du marché mondial, contre lesquelles il n'y a aucun cadre politique tout aussi mondial qui puisse assurer la protection, l'ordre et la réglementation. Le paradigme du « embedded liberalism » d'après-guerre n'est plus valable. Pourtant, malgré une opposition croissante, la libéralisation a reçu une nouvelle impulsion à la fin de la guerre froide, lorsque l'Europe de l'Est et l'ancienne Union soviétique se sont prononcées pour l'abolition de leurs économies dirigées et que des pays d'Afrique et d'ailleurs ont remanié leurs programmes de remplacement des importations fortement protecteurs.

Dans beaucoup de pays, ce processus de libéralisation économique s'est accompagné d'un processus de libéralisation politique, lié à son équivalent économique, mais souvent plus conflictuel. Depuis le milieu des années 1980, nombre de pays d'Afrique, d'Europe de l'Est et d'Amérique latine ont libéralisé leur régime politique, mouvement qui a parfois donné naissance à de nouveaux États souverains. Le nombre de pays classés dans la catégorie des démocraties électorales par *Freedom House* est passé de 69 en 1987 à 117 en 1998. Cette tendance a eu quelques incidences importantes sur l'organisation de la gouvernance en général et sur les notions de légitimité et de participation à l'élaboration des politiques générales en particulier.

Premièrement, dans de nombreux pays, la libéralisation politique a entraîné une prolifération d'organisations dans la société civile, auxquelles elle a donné la possibilité de conclure des alliances transnationales. Selon le *Yearbook of International Organizations*, le nombre d'ONG internationales a augmenté de plus de 60 p. 100 entre 1981 et 1996. Certains pays ont même connu une expansion encore plus spectaculaire. En Afrique subsaharienne par exemple, il n'était pas rare de voir le nombre d'ONG enregistrées dans un pays s'accroître de 400 p. 100 en dix ans. Cette tendance ne s'est, toutefois, pas limitée aux pays en développement, car des pays comme le Royaume-Uni et la France ont également connu une augmentation importante d'ONG nées sur leur territoire.

Deuxièmement, grâce à la croissance et à une plus grande cohérence de la société civile, les organisations donatrices jugent de plus en plus utile de passer par ces ONG pour mener à bien leurs projets dans des pays en développement, au lieu de faire appel à des organismes gouvernementaux. Ce faisant, elles se voient comme agissant en faveur de la démocratisation et contribuant à réduire les administrations gouvernementales hypertrophiées. Selon les estimations, les ONG dépensent en gros 15 p. 100 de toute l'aide publique au développement dans le monde et, si l'on compte les autres sources de financement, elles dépensent tous les ans pour plus de 10 milliards de dollars (nous parlerons ici uniquement de dollars américains) en services et en aide au redressement aux pays les plus pauvres de la planète. Les organisations internationales et locales de la société civile ont ainsi établi des relations directes avec les donateurs du monde industrialisé et, grâce aux fonds dont elles pouvaient ainsi disposer, elles n'ont pu que se multiplier encore plus, ce qui a donné naissance, dans beaucoup de pays, à l'important secteur de la société civile, en relation directe avec les sources de financement internationales.

De façon analogue, les processus de libéralisation politique et économique ont stimulé la croissance et la portée de sociétés transnationales, lesquelles représentent de nos jours une partie importante de l'économie de nombreux pays. Selon le *World Investment Report 1998* de l'ONU, quelque 53 000 sociétés transnationales contrôlaient, en 1997, environ 450 000 organisations affiliées dans le monde. Le chiffre d'affaires de ces sociétés s'élevait à 9,5 billions de dollars en 1997, ce qui les plaçaient nettement en tête du commerce mondial cette année-là. Et tout comme les ONG internationales, ces sociétés transnationales ont, dans une écrasante majorité — quelque 90 p. 100 — leur siège dans les pays industrialisés.

La tendance à la transnationalisation de l'activité et de l'organisation commerciale se manifeste de trois façons au moins. Premièrement, la fréquence croissante des fusions et acquisitions transfrontalières est un moteur puissant des flux d'investissement direct étranger et témoigne du désir qu'ont les sociétés de se départir de leurs activités non essentielles et de miser sur leurs avantages comparatifs. Deuxièmement, l'importance croissante du commerce interne montre que les sociétés se sont restructurées en internalisant un grand nombre d'activités économiques transfrontalières qui se faisaient précédemment sur le marché libre. Troisièmement, le nombre d'alliances inter-entreprises est passé de moins de 300 au début des années 1980 à plus de 600 au milieu des années 1990. Plus de 8 200 ententes inter-entreprises ont été conclues entre 1980 et 1996.

Ces alliances se concluent la plupart du temps dans les secteurs de la haute technologie et d'autres industries de matière grise, où les sociétés se rassemblent en réseaux transnationaux pour partager des connaissances et des informations. Ces réseaux horizontaux inter-entreprises permettent aux sociétés participantes d'accéder à des sources de savoir à l'échelle transnationale et à profiter d'économies d'échelle. Bien que l'importance politique des sociétés transnationales et de leurs activités soit encore fortement contestée, ces sociétés jouent sans aucun doute un rôle très important dans le développement économique et elles sont devenues des acteurs politiques clés d'envergure mondiale.

Pour nous résumer, disons que les pays ont libéralisé leur régime politique et leur économie et permis, pendant ce processus, à des acteurs privés — particuliers et organisations — d'avoir une plus grande incidence sur les politiques gouvernementales. Ces dernières années, la société civile, les ONG et les entreprises en sont venues à jouer un plus grand rôle dans l'expansion économique de beaucoup de pays en développement. Entre temps, devant la libéralisation réussie de nombreux régimes politiques, on a commencé à réclamer de plus en plus fort que le système de gouvernance international s'administre le même traitement et cherche des moyens tout aussi constructifs et fructueux de collaborer avec les entreprises et la société civile à la prise de décisions en matière de politiques mondiales.

La croissance des organisations nationales et transnationales de la société civile a contribué tout particulièrement à augmenter la pression sur les institutions publiques — les États tout comme les organisations internationales — pour qu'elles ouvrent et créent des lieux de participation politique. Au niveau intérieur, un grand nombre des organes traditionnels (tels que les partis politiques), qui avaient pour mission de réunir des intérêts divers et de faire passer des messages aux leaders, ont perdu beaucoup de leurs membres et cessé de plaire au public. Au niveau international, les organisations de la société civile sont apparues comme d'importants acteurs politiques qui engagent avec succès les institutions internationales à s'occuper de leurs intérêts et préoccupations.

LA MUTATION TECHNOLOGIQUE

Les processus de libéralisation économique et politique, qui dominent le débat sur l'interdépendance depuis la fin des années 1960, ont perdu récemment de leur importance au profit de la révolution technologique en cours, qui a changé considérablement le monde dans lequel nous

vivons. La technologie a transformé la manière dont l'information et le savoir se créent, se traitent et se diffusent, ce qui présente de gros problèmes pour les institutions publiques.

La mutation technologique en elle-même n'est ni une malédiction, ni une panacée. Elle fait autant de bien que de mal et habituellement les deux en même temps. D'un côté, les progrès des technologies de la communication ont donné aux gouvernements de meilleurs moyens de traiter l'information et le savoir. Les États et les organisations internationales coordonnent mieux leurs activités, ce qui pourrait encore aboutir à la création de ce qu'un observateur a appelé un marché de l'information gouvernemental international. D'un autre côté, la technologie évolue souvent plus vite que la société et la réglementation dans lesquelles elle s'insère. Il s'ensuit que les relations sociales, culturelles et économiques deviennent plus imbriquées les unes dans les autres et, de par leur nature, plus difficiles à prévoir ou à stabiliser.

La révolution de la technologie de l'information d'une manière générale, et d'Internet en particulier, sont de bons exemples. De nouvelles technologies ont permis ou facilité de nombreux types d'activités transfrontalières, qui empêchent parfois les gouvernements de contrôler les relations économiques et sociales sur leur territoire. Internet a, sans aucun doute, donné aux institutions publiques de meilleurs moyens de communiquer, de partager des informations cruciales et de rendre les processus politiques et administratifs plus efficients. Internet a aussi aidé les ONG, dont le champ d'action était auparavant limité à un seul endroit ou pays, à édifier de puissantes coalitions transnationales. Le milieu des affaires a également tiré profit du développement rapide d'Internet, qui a permis de créer un média entièrement nouveau pour faire du commerce et étendre la portée spatiale des sociétés. Malgré tous ces avantages, Internet a eu, toutefois, quelques retombées malheureuses dues au fait que le secteur public était incapable de réglementer efficacement la technologie de l'information. Par exemple, les trafiquants internationaux de drogues ont de plus en plus recours, pour leurs filières de distribution et de paiement, à des systèmes perfectionnés de courrier électronique et de sites Web. Internet est l'instrument idéal du blanchiment d'argent, surtout du fait que l'introduction de ce qu'on appelle l'argent électronique rend le contrôle encore plus compliqué. Internet a aussi facilité la diffusion et la vente de matériel pornographique illégal dans le monde. La prolifération de virus informatiques et de pirates cherchant à manipuler des systèmes informatiques cruciaux

présente de gros risques dans les domaines tant publics que privés, et cette menace ne fera que s'aggraver à l'avenir.

Les baisses de prix dans le secteur de la communication et de la coordination, sous l'effet de la révolution de l'information, facilitent les processus d'organisation ascendante qui renforcent les acteurs non gouvernementaux, dont les entreprises et les ONG. Le milieu des affaires tout comme la société civile ont donné une leçon au secteur public à cet égard : en s'appuyant sur des structures organisationnelles horizontales au lieu des hiérarchies traditionnelles, elles ont gagné en pouvoir par rapport aux gouvernements et aux organisations intergouvernementales, qui continuent de fonctionner selon les principes hiérarchiques. Pour le traitement de l'information et les usages innovateurs du savoir, les entités à structure horizontale ont un net avantage par rapport à celles qui reposent sur des hiérarchies.

On constate, au fond, que les décideurs ont plus de mal à contrôler, à structurer et à utiliser l'information et la connaissance du fait que celles-ci ne sont plus créées, traitées et diffusées de la même façon. L'une et l'autre ont toujours été un instrument de pouvoir. Mais, comme les sociétés privées sont déjà nombreuses à l'avoir appris au cours de la dernière décennie, leur valeur a augmenté de façon spectaculaire. Pour l'élaboration des politiques générales, on vient tout juste de commencer à s'attaquer au problème que pose le changement de contexte. La mutation technologique ainsi que la vitesse et la transparence avec lesquelles se traite l'information ont une incidence grandissante non seulement sur la manière dont nous organisons notre vie en tant qu'individus, mais aussi, en fin de compte, sur les relations sociales et les institutions politiques. À plus long terme, il ne fait aucun doute que la mutation technologique et la révolution de l'information transformeront radicalement le cadre d'élaboration des politiques.

LES INCIDENCES MULTIDIMENSIONNELLES DE LA LIBÉRALISATION ET DE LA MUTATION TECHNOLOGIQUE

Bien que les incidences de la mutation technologique et de la libéralisation se fassent sentir à tous les niveaux de gouvernance, comme nous allons le montrer ci-après, il est peut-être plus facile de s'apercevoir des dimensions multiples du problème en se plaçant au niveau mondial.

M121

IMPORTANT NOTE CONCERNING THE FOLLOWING PAGES

THE PAGES WHICH FOLLOW HAVE BEEN FILMED TWICE IN ORDER TO OBTAIN THE BEST REPRODUCTIVE QUALITY

USERS SHOULD CONSULT ALL THE PAGES REPRODUCED ON THE FICHE IN ORDER TO OBTAIN A COMPLETE READING OF THE TEXT.

REMARQUE IMPORTANTE CONCERNANT LES PAGES QUI SUIVENT

LES PAGES SUIVANTES ONT ÉTÉ REPRODUITES EN DOUBLE AFIN D'AMÉLIORER LA QUALITÉ DE REPRODUCTION

LES UTILISATEURS DOIVENT CONSULTER TOUTES LES PAGES REPRODUITES SUR LA FICHE AFIN D'OBTENIR LA LECTURE DU TEXTE INTÉGRAL

micromedia
a division of IHS Canada

20 Victoria Street
Toronto, Ontario M5C 2N8
Tel.: (416) 362-5211
Toll Free: 1-800-387-2689
Fax: (416) 362-6161
Email: info@micromedia.on.ca

LA DIMENSION SPATIALE ET LE PIÈGE DE LA TERRITORIALITÉ

Il est maintenant communément admis qu'avec l'intégration sociale et économique croissante, la portée spatiale des biens et des maux publics déborde largement des frontières nationales. Le résultat, c'est que les responsables de l'élaboration des politiques gouvernementales souffrent d'un déficit spectaculaire au niveau de l'information et du savoir par rapport aux réseaux sociaux et économiques non gouvernementaux qui couvrent maintenant toute la planète. Les gouvernements s'efforcent de régler des problèmes pour lesquels ils manquent d'informations et dont l'origine se situe bien au-delà de leur champ d'action spatial (encadré 1). Piégés par la territorialité de leur pouvoir, ils ne peuvent rien faire d'autre que traiter les symptômes de ces maux publics au lieu des causes. Selon toute probabilité, ils ne seront pas non plus capables de préserver à l'avenir des biens publics tels que la santé, la protection de l'environnement et un système financier sûr et sain.

Encadré 1

Action collective transnationale : la protection de la couche d'ozone

Depuis le début des années 1970, des porte-parole scientifiques soutiennent que les chlorofluorocarbures (CFC) endommagent la couche d'ozone. Tandis qu'aux États-Unis, l'hypothèse scientifique selon laquelle ces substances menaçaient d'épuiser la réserve d'ozone stratosphérique avait été immédiatement prise au sérieux, d'autres pays ont mis en doute la validité des recherches. La *Clean Air Act* adoptée par les États-Unis en 1977 a eu pour effet de réduire la production de CFC dans le pays, mais non à l'échelle mondiale, étant donné que les sociétés européennes héritaient simplement des marchés perdus par leurs homologues américains. De plus, les pays en développement produisaient et utilisaient de plus en plus ces composés.

Les émissions de CFC sont un cas évident de mal public mondial du fait que beaucoup de pays, sinon tous, en subissent les effets, tout au moins à long terme, et que le succès de la lutte contre les CFC exige une coopération entre un grand nombre de pays, en particulier les plus gros producteurs. Les premières négociations intergouvernementales n'ont, toutefois, pas réussi à mobiliser un soutien politique suffisant en faveur des mesures à grande échelle si importantes pour une réduction efficace de la production de CFC dans le monde. Pour que l'on se décide à agir, il a fallu des manœuvres de couloirs intensives de la part d'organisations de la société civile, des preuves scientifiques incontestables et quelques événements clés (notamment la découverte du trou d'ozone au-dessus de l'Antarctique en 1986), ainsi que la coopération de membres influents du milieu des affaires. En 1987, treize ans après la première analyse, par les scientifiques, des effets dommageables des CFC, les États se sont mis d'accord, par le Protocole de Montréal, pour réduire de moitié la production mondiale de CFC.

La dimension spatiale et le piège de la territorialité

Il est maintenant communément admis qu'avec l'intégration sociale et économique croissante, la portée spatiale des biens et des maux publics déborde largement des frontières nationales. Le résultat, c'est que les responsables de l'élaboration des politiques gouvernementales souffrent d'un déficit spectaculaire au niveau de l'information et du savoir par rapport aux réseaux sociaux et économiques non gouvernementaux qui couvrent maintenant toute la planète. Les gouvernements s'efforcent de régler des problèmes pour lesquels ils manquent d'informations et dont l'origine se situe bien au-delà de leur champ d'action spatial (encadré 1). Piégés par la territorialité de leur pouvoir, ils ne peuvent rien faire d'autre que traiter les symptômes de ces maux publics au lieu des causes. Selon toute probabilité, ils ne seront pas non plus capables de préserver à l'avenir des biens publics tels que la santé, la protection de l'environnement et un système financier sûr et sain.

Encadré 1
Action collective transnationale : la protection de la couche d'ozone

Depuis le début des années 1970, des porte-parole scientifiques soutiennent que les chlorofluorocarbures (CFC) endommagent la couche d'ozone. Tandis qu'aux États-Unis, l'hypothèse scientifique selon laquelle ces substances menaçaient d'épuiser la réserve d'ozone stratosphérique avait été immédiatement prise au sérieux, d'autres pays ont mis en doute la validité des recherches. La *Clean Air Act* adoptée par les États-Unis en 1977 a eu pour effet de réduire la production de CFC dans le pays, mais non à l'échelle mondiale, étant donné que les sociétés européennes héritaient simplement des marchés perdus par leurs homologues américains. De plus, les pays en développement produisaient et utilisaient de plus en plus ces composés.

Les émissions de CFC sont un cas évident de mal public mondial du fait que beaucoup de pays, sinon tous, en subissent les effets, tout au moins à long terme, et que le succès de la lutte contre les CFC exige une coopération entre un grand nombre de pays, en particulier les plus gros producteurs. Les premières négociations intergouvernementales n'ont, toutefois, pas réussi à mobiliser un soutien politique suffisant en faveur des mesures à grande échelle si importantes pour une réduction efficace de la production de CFC dans le monde. Pour que l'on se décide à agir, il a fallu des manœuvres de couloirs intensives de la part d'organisations de la société civile, des preuves scientifiques incontestables et quelques événements clés (notamment la découverte du trou d'ozone au-dessus de l'Antarctique en 1986), ainsi que la coopération de membres influents du milieu des affaires. En 1987, treize ans après la première analyse, par les scientifiques, des effets dommageables des CFC, les États se sont mis d'accord, par le Protocole de Montréal, pour réduire de moitié la production mondiale de CFC.

La dimension temporelle et l'équité intergénérationnelle

Si l'espace impose une contrainte aux décideurs, le temps, quant à lui, leur en impose une autre. Comme nous l'avons déjà dit, la révolution de l'information a réduit de façon spectaculaire l'aptitude des décideurs à faire face aux changements politiques. Le temps qui leur est nécessaire pour traiter, structurer et utiliser le savoir de manière à pouvoir prendre des décisions bien informées est devenu une denrée rare du fait qu'ils sont bombardés, vingt-quatre heures sur vingt-quatre, de nouvelles venant du monde entier, sous la pression impitoyable desquelles ils sont obligés d'agir ou plutôt de réagir rapidement. Ils font par conséquent une politique « de l'instant présent », qui consiste à prendre des décisions d'une grande portée en se fondant souvent sur la première information disponible. Les ONG servent fréquemment de catalyseurs dans ces processus en mettant sur pied des coalitions nationales et transnationales de défense pour pousser les décideurs à intervenir dans les crises humanitaires ou les catastrophes écologiques dès que celles-ci surviennent.

Plus important encore, c'est que les hiérarchies administratives manquent souvent complètement d'informations et de connaissances cruciales pour élaborer en temps utile des politiques gouvernementales efficaces. Le cadre dans lequel doivent agir les milieux politiques se trouve modifié sous le seul effet de la vitesse avec laquelle surviennent des changements technologiques complexes. Pensez, par exemple, à la réglementation financière ou à la criminalité transnationale. Nous voyons souvent des personnalités politiques tout à tour perdre pied face aux événements, se rattraper momentanément puis se laisser distancer à nouveau, comme si elles étaient prises au piège d'un tapis roulant de haute technologie et cherchaient constamment à s'adapter à des conditions extérieures éternellement changeantes. Les efforts de réglementation des marchés financiers internationaux en sont un bon exemple (encadré 2).

Ce qui est sans doute des plus décevant, c'est que malgré l'importance croissante accordée au temps suite à la révolution des technologies de l'information, il existe de plus en plus de questions de politique générale — notamment en matière d'environnement — qui exigent une mise en perspective multigénérationnelle. Les décisions prises de nos jours quant à l'environnement auront des incidences sur de nombreuses générations à venir. Et nous sommes loin de savoir si un processus de gouvernance mû par le cycle conjoncturel politique sera suffisant pour faire face à cet énorme décalage entre le temps disponible pour prendre une décision et le laps de temps pendant lequel nos descendants souffriront des conséquences (encadré 3).

Encadré 2
Les marchés financiers et la dialectique de la réglementation

Depuis que la crise de la dette a éclaté en Amérique latine en 1982, le nombre croissant de faillites de banque et l'augmentation du risque dans le système financier international préoccupent énormément les décideurs. En 1988, sous l'effet d'énormes pressions de la part des États-Unis, les organes de réglementation du système financier, mis en place par le Groupe des dix grandes économies de marché industrialisées, ont conclu l'Accord de Bâle, qui fixe une norme unique de suffisance du capital valable pour toutes les banques internationales.

Toutefois, pendant le laps de temps qu'il a fallu pour annoncer l'accord final sur la suffisance du capital durant l'été de 1988, de nouvelles menaces se profilaient déjà à l'horizon pour la stabilité du système financier mondial. Comme l'a déclaré récemment Alan Greenspan, président du Federal Reserve Board des États-Unis, d'autres défaillances avaient commencé à apparaître alors qu'on en était encore à la rédaction de l'accord. Le secteur a rapidement adopté de nouveaux instruments financiers et de nouvelles pratiques commerciales (titrisation et commerce des instruments dérivés) qui contournent efficacement les normes. De plus, la naissance de conglomérats financiers actifs sur la scène internationale, qui englobent toute une série de secteurs financiers différents (tels que les opérations des banques commerciales et d'investissement, ainsi que les assurances) rend la réglementation de plus en plus compliquée.

La dynamique qui en est résultée peut être qualifiée de dialectique de la réglementation. À toute tentative faite par les organes de réglementation publics pour s'attaquer aux dangers qui planent sur le système financier, le secteur des services financiers répond en innovant rapidement et en adoptant de nouveaux instruments financiers et de nouvelles stratégies commerciales. Dans ce contexte extrêmement changeant, les décideurs ne pourront jamais réagir assez rapidement pour prévenir l'apparition de failles dans la réglementation.

LA COMPLEXITÉ ET LES RISQUES DE PARTIALITÉ

Même en s'ajustant à ces facteurs toujours plus contraignants de l'espace et du temps, les décideurs se trouvent confrontés à un nombre croissant de questions relevant de plusieurs autorités administratives ou disciplines. Les décisions prises en matière de commerce international, par exemple, peuvent avoir de sérieux effets sur l'économie, l'environnement et la sécurité, qui doivent tous être pris en compte dans les débats d'orientation. Les changements technologiques et la révolution de l'information ont essentiellement eu pour effet de complexifier de plus en plus les questions de gouvernance, et ce, selon deux axes.

Premièrement, les problèmes d'intérêt public actuels sont considérés comme étant de plus en plus difficiles à définir et inséparables d'autres domaines. Les politiques mondiales sur l'environnement, comme dans

Encadré 2

Les marchés financiers et la dialectique de la réglementation

Depuis que la crise de la dette a éclaté en Amérique latine en 1982, le nombre croissant de faillites de banque et l'augmentation du risque dans le système financier international préoccupent énormément les décideurs. En 1988, sous l'effet d'énormes pressions de la part des États-Unis, les organes de réglementation du système financier, mis en place par le Groupe des dix grandes économies de marché industrialisées, ont conclu l'Accord de Bâle, qui fixe une norme unique de suffisance du capital valable pour toutes les banques internationales.

Toutefois, pendant le laps de temps qu'il a fallu pour annoncer l'accord final sur la suffisance du capital durant l'été de 1988, de nouvelles menaces se profilaient déjà à l'horizon pour la stabilité du système financier mondial. Comme l'a déclaré récemment Alan Greenspan, président du Federal Reserve Board des États-Unis, d'autres défaillances avaient commencé à apparaître alors qu'on en était encore à la rédaction de l'accord. Le secteur a rapidement adopté de nouveaux instruments financiers et de nouvelles pratiques commerciales (titrisation et commerce des instruments dérivés) qui contournent efficacement les normes. De plus, la naissance de conglomérats financiers actifs sur la scène internationale, qui englobent toute une série de secteurs financiers différents (tels que les opérations des banques commerciales et d'investissement, ainsi que les assurances) rend la réglementation de plus en plus compliquée.

La dynamique qui en est résultée peut être qualifiée de dialectique de la réglementation. À toute tentative faite par les organes de réglementation publics pour s'attaquer aux dangers qui planent sur le système financier, le secteur des services financiers répond en innovant rapidement et en adoptant de nouveaux instruments financiers et de nouvelles stratégies commerciales. Dans ce contexte extrêmement changeant, les décideurs ne pourront jamais réagir assez rapidement pour prévenir l'apparition de failles dans la réglementation.

LA COMPLEXITÉ ET LES RISQUES DE PARTIALITÉ

Même en s'ajustant à ces facteurs toujours plus contraignants de l'espace et du temps, les décideurs se trouvent confrontés à un nombre croissant de questions relevant de plusieurs autorités administratives ou disciplines. Les décisions prises en matière de commerce international, par exemple, peuvent avoir de sérieux effets sur l'économie, l'environnement et la sécurité, qui doivent tous être pris en compte dans les débats d'orientation. Les changements technologiques et la révolution de l'information ont essentiellement eu pour effet de complexifier de plus en plus les questions de gouvernance, et ce, selon deux axes.

Premièrement, les problèmes d'intérêt public actuels sont considérés comme étant de plus en plus difficiles à définir et inséparables d'autres domaines. Les politiques mondiales sur l'environnement, comme dans

Encadré 3
Les forêts et l'équité intergénérationnelle

En matière d'environnement, nos techniques d'exploitation sont bien trop souvent plus avancées que nos facultés d'appréhension intellectuelles. Ce qui est tragique, c'est qu'une bonne partie des connaissances dont nous avons besoin pour comprendre nombre de problèmes environnementaux et percer la complexité des écosystèmes ne nous sera acquise qu'une fois que notre environnement aura été transformé et peut-être irrémédiablement endommagé. On aborde ici les questions de la justice et de l'équité intergénérationnelles, car le savoir nécessaire à la préservation d'écosystèmes déjà perdus sera un legs amer pour les futures générations.

La déforestation en est un exemple parfait. Les forêts jouent un rôle capital dans la satisfaction des besoins humains. Elles sont l'une des principales sources d'eau, de nourriture, de protéines, d'abri, de médicaments, de fourrage, de bois d'œuvre et de terre, et elles attirent souvent aussi les touristes. Elles stabilisent également les éco-paysages et influent sur le débit des eaux et leur qualité, ainsi que sur la composition de l'atmosphère. Elles constituent de gros réservoirs de biodiversité sous toutes les latitudes et elles sont aussi le lieu où vivent divers groupes autochtones.

Pourtant, près de la moitié des forêts qui couvraient autrefois la planète a été détruite. La déforestation progresse on ne peut plus rapidement en Amérique du Sud (surtout dans le bassin amazonien), en Asie du Sud-Est et en Afrique centrale et du Sud. En moyenne, 15,4 millions d'hectares par an de forêts de tout type ont disparu durant les années 1980, soit une étendue de la taille du Pérou et de l'Équateur réunis. On ne connaît toujours pas les effets ultimes de la déforestation, non seulement sur les changements climatiques dans le monde, mais aussi sur les myriades d'écologies et de sociétés locales. L'effet de serre peut pourtant modifier de façon draconienne le climat de la terre en paralysant le développement économique tant dans le monde en développement que dans les pays développés. Les futures générations seront confrontées à ce problème croissant et complexe et elles auront à endurer les conséquences de la négligence et de l'insouciance des générations qui les ont précédées.

Les politiques de reforestation, parallèlement à une diminution notable du saccage des forêts, permettraient de contrer ces effets, et les organisations internationales commencent à répondre à la demande. Au cours de la dernière décennie, on a vu augmenter sensiblement le financement de programmes de préservation des forêts par les Nations Unies au travers de leurs programmes pour le développement et pour l'environnement, par la Banque mondiale, et par des organismes associés. Mais, bien que cette préoccupation croissante pour la protection des forêts de la part d'organismes internationaux soit un pas dans la bonne direction, il sera impossible de réussir dans ce domaine sans une participation trisectorielle mettant l'accent sur l'aspect intergénérationnel. Il est vrai que le Groupe intergouvernemental pour l'étude des forêts et son successeur le Forum intergouvernemental des forêts (FIF) ont fait de plus en plus appel à d'autres acteurs (ONG et certains segments du milieu des affaires) dans leurs processus de consultation. Jusqu'à présent, toutefois, ils n'ont pas réussi à être le forum où puissent coopérer avec succès des acteurs provenant des divers secteurs ainsi que de pays du nord et du sud. Dans les initiatives à prendre à l'avenir en matière de gestion forestière (telles que le Forum des Nations Unies sur les forêts), il faudra renforcer à la fois la dimension trisectorielle et rétablir le lien avec des projets lancés aux niveaux régionaux et locaux.

le cas des forêts présenté ou cas 3, ou la santé publique, par exemple pour enrayer le sida et le paludisme, ont des répercussions sur la vie sociale, l'environnement, l'économie et la sécurité, autant de domaines que l'on ne peut passer sous silence. Le problème a maintenant tant de ramifications que les administrations nationales et leurs structures sont une fois de plus complètement dépassées avec les connaissances et les informations dont elles disposent.

Deuxièmement, on a vu apparaître des problèmes complexes entièrement nouveaux que personne n'a encore entièrement compris. La question de savoir comment tirer le maximum de profit du génie génétique pour la sécurité alimentaire tout en réduisant le plus possible les risques (cas 4) en est un exemple typique. Du fait que la mutation technologique s'accélère et que les États sont de plus en plus imbriqués dans des réseaux extrêmement complexes d'interdépendances politiques, sociales, économiques et environnementales, il faut, pour trouver des solutions pratiques à des problèmes mondiaux, s'informer systématiquement sur les questions en jeu, les circonstances, les intervenants et les stratégies possibles. Les administrations ont de plus en plus de difficultés à saisir les problèmes dans leur totalité, entre autres à cause des myriades de conséquences non intentionnelles possibles. Le risque de partialité augmente alors de plus en plus, précisément à cause des conséquences systémiques de chaque décision.

Encadré 4
Qui réglementera le génie génétique?

Depuis le milieu des années 1980, les manipulations fructueuses de gènes de plantes et d'animaux pour améliorer divers produits agricoles se sont multipliés encore plus rapidement. La plupart des travaux de recherche-développement ont eu lieu dans le secteur privé des pays industrialisés. De grandes sociétés chimiques et agro-industrielles ont découvert que ces altérations génétiques pouvaient augmenter de façon spectaculaire la production de denrées telles que le blé, le riz et le lait, tout en améliorant leur valeur nutritive. Les produits tout comme les technologies mises au point font l'objet de mécanismes de protection des droits de propriété intellectuelle tels que les brevets. La sécurité de ces produits donne lieu à des conflits qui menacent de perturber le commerce de produits agricoles entre les États-Unis et l'Europe.

La recherche et le développement de plantes transgéniques sont axés sur les plantes cultivées, l'état des cultures et les marchés des pays industrialisés et, dans une moindre mesure, sur ceux des grandes exploitations agricoles de pays en développement à revenu supérieur. Environ 75 p. 100 de la superficie ensemencée en plantes transgéniques se trouvent aux États-Unis et ils sont surtout consacrés au maïs, au coton, au soja et au colza canola.

(suite)

le cas des forêts présente ou cas 3, ou la santé publique, par exemple pour enrayer le sida et le paludisme, ont des répercussions sur la vie sociale, l'environnement, l'économie et la sécurité, autant de domaines que l'on ne peut passer sous silence. Le problème a maintenant tant de ramifications que les administrations nationales et leurs structures sont une fois de plus complètement dépassées avec les connaissances et les informations dont elles disposent.

Deuxièmement, on a vu apparaître des problèmes complexes entièrement nouveaux que personne n'a encore entièrement compris. La question de savoir comment tirer le maximum de profit du génie génétique pour la sécurité alimentaire tout en réduisant le plus possible les risques (cas 4) en est un exemple typique. Du fait que la mutation technologique s'accélère et que les États sont de plus en plus imbriqués dans des réseaux extrêmement complexes d'interdépendances politiques, sociales, économiques et environnementales, il faut, pour trouver des solutions pratiques à des problèmes mondiaux, s'informer systématiquement sur les questions en jeu, les circonstances, les intervenants et les stratégies possibles. Les administrations ont de plus en plus de difficultés à saisir les problèmes dans leur totalité, entre autres à cause des myriades de conséquences non intentionnelles possibles. Le risque de partialité augmente alors de plus en plus, précisément à cause des conséquences systémiques de chaque décision.

Encadré 4

Qui réglementera le génie génétique?

Depuis le milieu des années 1980, les manipulations fructueuses de gènes de plantes et d'animaux pour améliorer divers produits agricoles se sont multipliés encore plus rapidement. La plupart des travaux de recherche-développement ont eu lieu dans le secteur privé des pays industrialisés. De grandes sociétés chimiques et agro-industrielles ont découvert que ces altérations génétiques pouvaient augmenter de façon spectaculaire la production de denrées telles que le blé, le riz et le lait, tout en améliorant leur valeur nutritive. Les produits tout comme les technologies mises au point font l'objet de mécanismes de protection des droits de propriété intellectuelle tels que les brevets. La sécurité de ces produits donne lieu à des conflits qui menacent de perturber le commerce de produits agricoles entre les États-Unis et l'Europe.

La recherche et le développement de plantes transgéniques sont axés sur les plantes cultivées, l'état des cultures et les marchés des pays industrialisés et, dans une moindre mesure, sur ceux des grandes exploitations agricoles de pays en développement à revenu supérieur. Environ 75 p. 100 de la superficie ensemencée en plantes transgéniques se trouvent aux États-Unis et ils sont surtout consacrés au maïs, au coton, au soja et au colza canola.

(suite)

Encadré 4 *(suite)*

Les fermiers et consommateurs pauvres des pays en développement bénéficieraient de l'utilisation du génie génétique pour mettre au point des variétés résistantes à la sécheresse et aux parasites des plantes vivrières cultivées localement, telles que le manioc, le millet, le sorgho, le riz, les pommes de terre et les patates douces. Il est également possible d'augmenter la valeur nutritive des aliments consommés par les pauvres, ce qui donnerait peut-être d'importants moyens de lutter contre la carence en micronutriments qui touche plus de deux milliards de personnes dans le monde. Toutefois, tant que le secteur public ne s'intéressera pas davantage à la question, les travaux de recherche-développement en faveur des fermiers et consommateurs pauvres resteront peu nombreux, du fait que le rendement attendu de ces travaux n'est pas de nature à attirer le secteur privé.

La réglementation des plantes transgéniques soulève de nombreuses questions, dont les suivantes :

- la biosécurité — protéger l'environnement contre des risques tels que la perte de la biodiversité, les dommages collatéraux occasionnés à des espèces bénéfiques, et la transmission de diverses caractéristiques génétiques des denrées vivrières à leurs cousins les plantes sauvages et les mauvaises herbes, qui deviendraient alors des « super-mauvaises herbes » ;
- la santé publique et la sécurité alimentaire — empêcher le transfert de substances allergènes et cancérogènes par génie génétique;
- la possibilité d'en tirer des profits de monopole;
- les droits de propriété intellectuelle — trouver un équilibre entre ces droits et celui des exploitants agricoles de recueillir et de replanter des graines et celui des pays et collectivités de profiter équitablement de leurs ressources génétiques.

Quelques-unes de ces questions restent à la fois sans réponse et sujettes à des controverses. Les pays en développement n'ont pas les capacités administratives nécessaires à la mise en application de règlements, même une fois que le besoin a été établi. La capacité de réglementation est également faible au niveau mondial, car on ne s'est pas encore mis d'accord sur les risques et avantages potentiels du génie génétique et on ne dispose d'aucun cadre institutionnel pour la négociation de la réglementation. Le Protocole de Carthagène sur la biosécurité, approuvé par 130 gouvernements en janvier 2000, n'est qu'un premier pas vers la réglementation du génie génétique.

On craint également de plus en plus que des organismes génétiquement modifiés ne constituent une menace sans précédent pour l'environnement mondial et pour la santé de la population dans le monde. Beaucoup de scientifiques soutiennent que l'usage non réglementé de tels organismes peut déclencher une réaction génétique en chaîne incontrôlable qui modifierait irréversiblement la composition de diverses espèces. Actuellement, aucune norme internationale n'en régit l'usage et plusieurs grandes sociétés ont réussi, par de puissantes manœuvres de couloirs, à faire avorter toute décision d'avertir le consommateur à l'aide d'étiquettes. Le manque de communication entre les sociétés qui font les travaux de recherche-développement et les pays en développement qui se sentent menacés vient encore aggraver la situation. Même maintenant, nous ne sommes toujours pas d'accord sur les possibilités et les risques du génie génétique.

Dans son Rapport du millénaire, le secrétaire général de l'ONU demande qu'un réseau mondial de responsables gouvernementaux étudie les risques et les possibilités associés à un usage accru de la biotechnologie et du génie biologique.

Le facteur conjoint de l'espace, du temps et de la complexité s'est traduit par un déficit opérationnel qui, s'il persiste en tant que déficit de gouvernance, jettera le doute sur la valeur pratique des institutions démocratiques. Il représente déjà un facteur important de la baisse de confiance à l'égard de ces institutions, et il est parmi ceux auxquels les gouvernements et les organisations internationales doivent remédier.

L'efficacité de la démocratie elle-même sera menacée dans la mesure où les gouvernements resteront incapables d'éliminer le déficit opérationnel. Les citoyens peuvent continuer d'exercer leur droit de vote, mais le pouvoir qu'ils ont, de par leur vote, de contribuer à l'élaboration de politiques gouvernementales décroîtra à mesure que les gouvernements deviendront inaptes à diriger efficacement leur territoire national. Il en va de même au niveau mondial : les organisations internationales devenues incapables d'accomplir leur mandat auront de plus en plus de mal à justifier leur existence.

LE DÉFICIT PARTICIPATIF

Tout comme ces problèmes d'espace, de temps et de complexité contribuent à créer un déficit opérationnel en matière de gouvernance et mettent en danger la légitimité de nos institutions démocratiques, la libéralisation politique et la mutation technologique entraînent elles aussi un déficit participatif qui ouvre des perspectives encore plus sombres. Les États et les organisations internationales ne peuvent plus se permettre d'ignorer les préoccupations des acteurs transnationaux qui ont politisé avec succès un grand nombre de questions d'ordre mondial, et qui ont renforcé leur position de négociateurs au moyen d'importantes ressources financières et idéologiques. Par exemple, les ONG ont parfaitement réussi à faire inscrire les aspects distributifs de l'intégration économique et de la mutation technologique parmi les priorités mondiales. Les sociétés transnationales, elles aussi, deviennent des acteurs de plus en plus importants et elles ont acquis de l'influence politique par rapport aux États et aux organisations internationales.

Pourtant, les processus et structures de gouvernance actuels offrent à ces forces peu de points d'accès et de participation active à l'élaboration des politiques. L'Organisation des Nations Unies et la Banque mondiale ont chacune fait officieusement des efforts pour ouvrir les portes à la société civile et au secteur privé, mais elles n'ont pas eu, de toute évidence, l'approche concertée nécessaire pour réunir tous les secteurs, risquant

ainsi d'aller à l'encontre de l'effet recherché (voir le chapitre 5). Les structures de gouvernance officielles des institutions intergouvernementales n'ont pas changé du tout. Comme nous l'avons déjà dit, il n'existe aucun mécanisme de transmission permettant de réunir les intérêts d'intervenants isolés et d'en tenir compte dans le processus politique mondial. Il n'y a pas d'espace public mondial dans lequel il serait possible de débattre à fond de problèmes transnationaux et d'en assurer le suivi de façon ouverte et participative. En fait, aussi longtemps qu'il n'y aura pas de contexte institutionnel structuré démocratiquement, le « glissement des rapports de forces » dont on parle souvent restera un jeu à somme nulle. Sans un tel contexte, le rôle de plus en plus important que le milieu des affaires et la société civile jouent en matière de gouvernance ne pourra pas se traduire entièrement par des décisions démocratiques renforçant la légitimité des États et des organisations internationales, ce qui transformerait l'actuel jeu à somme nulle en un jeu à somme positive. Créer un cadre institutionnel dans lequel ces intérêts peuvent être correctement représentés et intégrés dans le processus d'élaboration des politiques générales, voilà exactement le défi à relever par les réseaux MPP (voir le chapitre 3).

Cette recherche de formes participatives de gouvernance fait ressortir un autre point important. Si l'on se contentait d'envisager la gestion de la mondialisation d'un point de vue purement technocratique, avec l'efficience et l'efficacité comme seuls repères, on aurait une approche trop simpliste et on négligerait le rôle des normes et des valeurs. On peut se centrer trop étroitement sur la question théorique de savoir quels sont les biens à considérer comme des biens publics mondiaux et à exiger, par conséquent, des gouvernements. Mais ce serait alors ne pas tenir compte de l'importance du processus politique qui fait que l'on reconnaisse et accepte que ces biens tombent sous la responsabilité des gouvernements. Des questions telles que la réglementation d'Internet, les solutions à trouver pour préserver la couche d'ozone, le contrôle de la criminalité transnationale ont toutes visiblement une dimension politique et devraient donc faire l'objet d'un débat ouvert dans lequel pourraient être exprimées et prises en considération les différences sociétales dans les normes et les valeurs. L'intégration économique, culturelle et sociale demande plus qu'une gestion technocratique efficiente; on ne peut aborder les questions controversées inscrites parmi les priorités transnationales qu'à travers des processus politiques participatifs et légitimes que les réseaux MPP peuvent promouvoir. Un grand nombre des cas examinés dans le cadre du présent rapport en sont des exemples éloquents.

Les nouveaux mécanismes de gouvernance ne peuvent pas être élaborés uniquement selon le critère de l'efficacité et de l'efficience, car la légitimité et la participation sont tout aussi importantes, non seulement comme *Weltanschauung*, mais également d'un point de vue stratégique et politique. Comme le montre clairement l'échec de l'Accord multilatéral sur l'investissement (AMI), les acteurs non gouvernementaux se sont réorganisés avec succès pour former des coalitions transnationales capables de remettre en question les mécanismes de gouvernance qu'ils trouvent trop secrets, antidémocratiques ou inéquitables. Et même si — comme certains le prétendent — leurs arguments sont faux, ce n'est qu'en tenant un débat ouvert et participatif que l'on saura ce qu'il en est. Comme le mouvement de lutte contre les mines terrestres et la coalition Jubilé 2000 l'ont prouvé sans réplique, si les organisations internationales ne réussissent pas à s'attaquer aux problèmes sur la base de telles normes et valeurs, et à être des « entrepreneurs en normes » (voir le chapitre 5), leur échec pourrait pousser ces institutions publiques à réagir au lieu de les encourager à agir de façon proactive.

LES ÉTATS, LES ORGANISATIONS INTERNATIONALES ET L'IMPÉRATIF DU CHANGEMENT

Les États et les organisations internationales font ainsi face à une profonde remise en question de leur aptitude à exécuter leur mandat à l'avenir. Ils devront encore réagir, systématiquement et minutieusement, au nouvel environnement économique mondial que la libéralisation et la déréglementation nationales et transfrontalières ont créé, et ce de manière à pouvoir profiter des avantages du processus. Il faudra aussi que toutes les institutions publiques apprennent à soutenir le rythme de plus en plus rapide des innovations technologiques et à en évaluer les incidences sur la structure et les processus de création, de traitement et de mise en pratique de l'information et du savoir en rapport avec leur propre processus d'élaboration de politiques générales, tant nationales que mondiales.

Si l'on ne fait rien d'efficace pour éliminer, un jour ou l'autre, les déficits opérationnels et participatifs décrits ci-dessus, le risque de voir se produire un mouvement populaire de ressac contre une intégration sociale et économique plus profonde ne fera qu'augmenter. En fait, les préoccupations que la libéralisation économique suscite dans la masse de la population ont déjà contribué à ralentir considérablement les négociations dans ce domaine au cours des dix dernières années, surtout en ce qui concerne le commerce international. Par exemple, le cycle sur la

libéralisation du commerce, lancé à Seattle à la fin de 1999 malgré une forte opposition populaire, a peu de chances de faire de grands progrès.

Jusqu'ici, on n'a pas réussi à éliminer ces déficits à l'aide des formes classiques de gouvernance internationale. Leur insuffisance a contribué à aggraver la crise de légitimité traversée par le multilatéralisme d'une manière générale, crise qui a elle-même avivé la réaction brutale contre la mondialisation. Si les institutions multilatérales veulent non seulement accomplir leur mission, mais aussi préserver leur légitimité, elles devront absolument régler sans tarder les problèmes exposés ci-avant. Si elles n'y arrivent pas, elles risquent fort de compromettre l'intégration, étant donné que les gouvernements, tout particulièrement, n'auront pas d'autre choix que de se rabattre sur des solutions territoriales pour régler leurs problèmes de gouvernance.

Heureusement, parmi ces mêmes événements qui ont remis si durement en question les mécanismes de gouvernance traditionnels, il y en a certains qui sont également susceptibles d'aider à éliminer les déficits, tant opérationnel que participatif. Par exemple, les progrès technologiques qui permettent la circulation rapide de l'information offrent la possibilité de mettre en place le type de réseau décentralisé et non hiérarchique dont on a besoin pour réagir vite et en souplesse à un environnement en mutation rapide. Grâce à la mobilisation des citoyens du monde, la surveillance pourra se faire d'une façon moins centralisée et plus participative, et la libéralisation politique accrue permettra aux organes de surveillance d'opérer à un niveau transnational. Il n'est, toutefois, nullement garanti que les mécanismes de gouvernance apparaissent naturellement, simplement parce que l'on en a besoin et que l'on dispose des ingrédients nécessaires. Et ceux qui apparaîtront effectivement pourraient fort bien être insuffisants pour régler les problèmes cruciaux du leadership, de la participation et du financement. Conscients des possibilités — et des risques — de tout changement dans les structures et les processus de gouvernance, nous allons consacrer les deux prochains chapitres aux réseaux MPP que nous considérons comme des innovations institutionnelles capables de contribuer à éliminer les déficits de gouvernance, tant opérationnel que participatif.

Chapitre 3

Quelles sont les fonctions des réseaux?

Nous entamerons ce chapitre avec quelques notions élémentaires sur les principaux attributs des réseaux MPP (une analyse théorique détaillée sortirait du cadre du présent rapport, mais le lecteur trouvera d'autres références dans la bibliographie ci-après). Nous examinerons ensuite, à partir de nos études de cas, ce que nous considérons comme étant les six fonctions les plus importantes des réseaux MPP et nous montrerons comment certains d'entre eux ont réussi à les exercer alors que d'autres ont échoué. Il va sans dire que notre classification en six fonctions ne prend pas en compte toute la gamme des activités signalées dans nos études de cas, mais elle sert à clarifier les questions les plus importantes.

Les six fonctions des réseaux MPP sont les suivantes :

- Ils contribuent à établir un programme d'élaboration de politiques mondiales et, pour en débattre, ils proposent des mécanismes discursifs publics véritablement mondiaux.
- Ils facilitent les processus de négociation et d'établissement de normes mondiales.
- Ils aident à acquérir et à diffuser des connaissances indispensables à la résolution de problèmes transnationaux.
- Ils aident à créer et à élargir des marchés.
- Ils fournissent des mécanismes innovateurs pour faire appliquer des accords mondiaux.
- Ils s'attaquent au déficit participatif par la mise en place de processus de participation propres à renforcer la confiance et le capital social dans l'espace public mondial, en favorisant le discours et l'interaction entre les pays et entre les secteurs.

Évidemment, ces fonctions ne s'excluent pas mutuellement. Dans beaucoup d'études de cas, les réseaux accomplissent plusieurs de ces fonctions simultanément.

QUELQUES NOTIONS ÉLÉMENTAIRES SUR LES RÉSEAUX

Les réseaux MPP comptent des acteurs de différents secteurs. Idéalement parlant, ils ménagent des rencontres entre le secteur public (les États et les organisations publiques internationales), la société civile (les ONG et d'autres organismes du même genre) et le secteur privé à but lucratif (les sociétés et d'autres entreprises ainsi que leurs associations). En vérité, il y a de plus en plus de problèmes transnationaux qui exigent ce genre de collaboration trisectorielle. Les réseaux MPP sont apparus à l'ombre du multilatéralisme traditionnel. Comme le montrent nos études de cas, nombre d'entre eux ont commencé par être des innovations à caractère organisationnel et social lancées en réaction à la complexité croissante de l'élaboration de politiques mondiales, profitant des nouvelles possibilités de coopération et comptant, à des degrés divers, sur les nouveaux médias nés des progrès réalisés dans les technologies de l'information et des communications (TIC). Ce qui est très important, c'est que les réseaux MPP sont apparus comme un moyen de rassembler des institutions et des personnes distantes les unes des autres, qui restent souvent séparées et sont parfois adversaires, mais qui se rendent compte qu'elles dépendent les unes des autres pour atteindre leurs buts respectifs et acceptent de collaborer au sein d'un organisme autogéré et peu structuré.

Il importe de bien comprendre que les réseaux MPP ne sont pas simplement une tentative de plus pour créer une organisation. Ils sont dynamiques tant dans leur processus que dans leur structure. On comprendra peut-être mieux de quoi il s'agit en se référant à un cycle d'élaboration de politiques en quatre étapes :

1. *Établissement d'un programme* : sensibiliser davantage le public aux questions en jeu et porter celles-ci au rang des priorités mondiales.

2. *Négociation* : mettre en place des processus décisionnels.

3. *Mise en application* : concrétiser les résultats des négociations dans un plan d'action et faire naître ou renforcer chez les intervenants la volonté ou la capacité de s'y conformer.

4. *Reformulation des politiques et apprentissage institutionnel* : voir dans quelle mesure des mécanismes internes facilitent l'apprentissage et le changement au sein du réseau.

Nous avons renoncé à établir une typologie précise des réseaux MPP. L'énorme variété de leurs formes et de leurs modes de fonctionnement

laisse entendre qu'ils ont été, jusqu'à ce jour, conjoncturels et opportunistes. Cela pourrait indiquer qu'un processus de sélection évolutionniste est à l'œuvre, à la fin duquel seules prévaudront quelques formes de réseaux MPP particulièrement fructueuses. Mais il est trop tôt pour faire des prévisions sur leur évolution et leur aboutissement.

Il importe de noter que la participation aux réseaux MPP d'acteurs provenant des divers secteurs varie tout au long du cycle d'élaboration des politiques, comme le montreront nos études de cas. Il se peut, par exemple, que la participation de tous les acteurs principaux (gouvernements, organisations internationales, milieu des affaires et société civile) soit indispensable à certains stades de ce cycle, par exemple pour les négociations et la mise en application, selon le risque de conflit. D'autre part, du point de vue strictement analytique du moins, la phase initiale de l'établissement des programmes n'exige pas nécessairement une participation multisectorielle, ce que vient confirmer le tableau empirique.

Comme indiqué ci-dessus, les réseaux MPP sont des innovations institutionnelles, mais ils s'appuient sur des idées mises au point dans d'autres domaines, comme la « coproduction » dans les petites collectivités locales, due à Elinor Ostrom, ou sur des idées engendrées par les travaux de recherche sur les réseaux entrepris au niveau national et, en Europe, au niveau régional. Les réseaux doivent leur succès à la complémentarité de leurs ressources. Ils ne se contentent pas de rassembler des ressources, mais ils se structurent de manière à pouvoir profiter du fait que chaque secteur participant apporte avec lui des ressources différentes. Un réseau type (s'il y en a un) combine l'énergie volontariste et la légitimité du secteur de la société civile à la tonicité financière et aux intérêts du milieu des affaires, ainsi qu'aux pouvoirs de contrainte et de réglementation et aux techniques de coordination et de renforcement de capacité des États et des organisations internationales.

Les réseaux créent des passerelles permettant à ces divers participants d'exploiter les synergies entre ces ressources. Ils permettent aussi la mise en commun du savoir-faire et l'échange de données d'expérience. La collaboration au sein des réseaux donne naissance à des relations régulières et prévisibles entre participants et à un cadre institutionnel viable pour une coopération fructueuse. En enjambant les fossés socioéconomiques, politiques et culturels, les réseaux gèrent les relations qui pourraient, sinon, dégénérer en affrontements stériles, comme nous l'avons vu trop souvent ces dernières années avec la présence de plus en plus fréquente du milieu des affaires et de la société civile dans l'arène des politiques mondiales.

Les réseaux MPP ne combinent pas seulement des connaissances provenant de différentes bases et sources, mais ils engendrent aussi des connaissances nouvelles à mesure que le consensus se fait sur des sujets souvent controversés. La gestion de ces connaissances est d'un type qui déborde du sens traditionnel donné à ce terme. En tablant sur les différences existant entre les intervenants au niveau des connaissances et des occasions de les recueillir, les réseaux se servent d'un modèle d'approvisionnement libre déjà utilisé dans le secteur privé et ils gèrent tout le savoir selon le système de la pyramide inversée. Ce modèle de gestion est loin d'être parfait, mais il constitue une amélioration considérable du fait qu'il exige la participation de tous les intervenants.

Cette forme de gestion des connaissances a encore une autre particularité, c'est qu'elle assure un apprentissage permanent — grâce aux enseignements tirés autant des succès que des échecs. Les réseaux MPP sont, dans une de leurs dimensions importantes, des organisations intelligentes reposant sur la diversité de leurs membres. L'apprentissage dans le contexte de la diversité tire profit de ce que l'on a appelé « la force des liens faibles », en tablant sur les connaissances et l'expérience de participants venant de milieux sociaux, culturels et politiques différents. Mais l'aptitude des réseaux à innover et à apprendre dépend essentiellement du talent avec lequel leurs gestionnaires réussissent à garder des liens faibles mais néanmoins assez solides pour être gérables. Comme l'a dit un observateur, les réseaux sont des entités maintenues dans un état structurellement informel.

Les réseaux MPP réagissent contre les progrès technologiques tout en les exploitant, et ils font de même avec les processus d'intégration internationale en cours, tant politiques qu'économiques, qui remettent en question les mécanismes de gouvernance traditionnels. Grâce aux progrès technologiques, l'information circule plus rapidement et c'est cela qui permet aux réseaux de se donner une structure décentralisée et souple. La libéralisation politique facilite les activités transnationales des participants non gouvernementaux. Cependant, pour pouvoir collaborer à l'élaboration de politiques mondiales, il faut aussi certains ajustements de la part des participants aux réseaux et des institutions responsables de ces politiques, c'est-à-dire les États et les organisations internationales. Cela soulève un certain nombre de questions cruciales concernant la gestion, l'apprentissage et le changement au sein des institutions, que nous aborderons de façon plus détaillée au chapitre 4 et, plus particulièrement pour les Nations Unies, au chapitre 5. Après tout, il va sans dire que l'élaboration de politiques mondiales par des réseaux coopératifs a toutes les

chances de remettre en question des intérêts politiques, économiques et administratifs profondément enracinés. Les décideurs et les administrateurs essaieront sûrement, le plus longtemps possible, de retaper leurs organisations avec de nouvelles structures ou de leur donner de nouvelles fonctions, mais à la longue, ils devront sans doute remanier plus sérieusement leurs structures et activités de gouvernance.

Comme nous l'avons fait observer, aucun travail de recherche systématique n'a encore été entrepris sur les réseaux MPP. Les initiatives dont il est question ci-après sont, en grande partie, assez récentes et l'énorme variété des réseaux que nous voyons à l'œuvre sur le terrain laisse supposer que nous n'avons encore vu apparaître aucun système uniforme de création de réseau dans certaines circonstances et situations. Ce caractère conjoncturel et opportuniste des réseaux sous leur forme actuelle limite la rigueur avec laquelle nous pouvons formuler nos analyses, conclusions et recommandations dans un rapport tel que celui-ci. Avec le temps, cependant, on en tirera sûrement des leçons plus systématiquement. Dans les sections suivantes, nous allons mettre en évidence ce que nous avons appris jusqu'ici sur les six fonctions essentielles exercées actuellement par les réseaux.

L'INSCRIPTION DES QUESTIONS PARMI LES PRIORITÉS MONDIALES

Dans une certaine mesure, tous les réseaux MPP cherchent à porter des questions d'intérêt public au rang des priorités mondiales. Le fait même que des réseaux se constituent autour de questions bien particulières laisse entendre que tous les participants sont d'avis que celles-ci méritent d'être approfondies au niveau mondial.

Il y a, toutefois, un certain type de réseaux dont l'objectif principal est de faire pression sur les États et les organisations internationales pour que soient mises à l'étude certaines questions touchant à l'élaboration de politiques. Ces réseaux, que Margaret Keck et Kathryn Sikkink ont qualifiés de « transnational advocacy networks », c'est-à-dire de réseaux de défense transnationaux, font l'objet d'une littérature de plus en plus fournie dans le domaine politique international. Nous pourrons mieux comprendre comment ils sont nés et quel rôle ils jouent dans la gouvernance mondiale en les plaçant dans la perspective plus large des réseaux MPP. Les réseaux de défense se constituent généralement entre des groupes de la société civile et un État pour contraindre des organisations intergouvernementales, d'autres États et le milieu des affaires à prendre certaines mesures. Ils ont recours à diverses méthodes pour porter certaines

questions importantes au premier rang des priorités mondiales. Nous pouvons en tirer plusieurs leçons de base.

Le recours stratégique aux médias et aux personnalités influentes

La première leçon, c'est que le recours stratégique aux médias et l'intervention de personnalités influentes ont été des facteurs cruciaux du succès remporté par les réseaux de défense. En ce qui concerne la Campagne internationale pour l'interdiction des mines terrestres, une coalition d'ONG et de gouvernements de plusieurs pays de taille moyenne a propulsé de force la question des mines terrestres au rang des priorités mondiales. Grâce à elle a été signée, en 1997, la Convention d'Ottawa. La négociation d'un traité international peut souvent prendre dix à quinze ans, mais la pression exercée par le réseau de lutte contre les mines terrestres a forcé les gouvernements à agir plus rapidement dans ce domaine. Les organisateurs de la Campagne ont eu efficacement recours aux médias pour faire circuler des images saisissantes de tous les ravages provoqués par les mines terrestres, sensibiliser le public au problème et susciter un sentiment populaire. Les interventions de personnalités mondialement connues, notamment celle particulièrement remarquée de Diana, princesse de Galles, leur ont valu encore plus d'attention et de soutien, ce qui a contribué au succès final de la campagne.

Calquée sur cette campagne, la Coalition internationale pour mettre fin à l'enrôlement d'enfants dans les forces armées a eu recours à des conférences régionales et à un petit noyau de gouvernements pour porter la question des enfants soldats au rang des priorités mondiales. Comme pour la lutte contre les mines terrestres, le recours actif aux médias a beaucoup compté, tout comme l'intervention de personnalités influentes. Parmi celles-ci, il y a eu principalement Graça Machel qui, avec son rapport de 1996 décrivant les répercussions des conflits armés sur les enfants, a été le premier à susciter des inquiétudes dans le monde entier. La Coalition exerce maintenant des pressions pour faire ajouter un protocole facultatif à la Convention relative aux droits de l'enfant des Nations Unies et, comme Stuart Maslen l'écrit dans son étude de cas, on continue de chercher une personnalité réputée pour se faire le champion de la cause des enfants utilisés et maltraités comme soldats.

Le mouvement international pour l'allégement de la dette, mené par Jubilé 2000, a également montré ce que les médias pouvaient faire pour la défense d'une cause, comme le prouve Elizabeth Donnelly dans son étude de cas. Le recours à des personnalités publiques aussi diverses que

le pape Jean-Paul II et la star du rock Bono a valu à ce réseau beaucoup d'attention et de soutien, tout en suscitant quelques controverses.

Un autre réseau, Transparency International (TI), s'est attaqué de front au problème de la corruption administrative, en s'exprimant tant à travers un cadre normatif que par des arguments sur l'efficience économique. TI a d'abord réussi à sensibiliser le public à la complexité du problème et à ajouter la question aux priorités des organisations internationales, des États et des secteurs touchés. Bien qu'elles aient toujours reconnu que la corruption était un problème, les institutions de gouvernance compétentes, en particulier les organisations internationales, n'avaient pas accordé une priorité élevée à cette question dans leur programme de travail. (De par leur mandat, les organisations internationales n'avaient pas la latitude voulue pour amener cette question au premier plan, mais il faut dire aussi que leur personnel n'y mettait aucun empressement.) TI s'est donc attribué comme mission de déplorer le manque de reconnaissance ouverte du problème plus que de remédier à un réel manque de prise de conscience.

Cette position a eu, bien entendu, des conséquences sur la stratégie choisie par TI pour établir le bien-fondé de sa cause. Comme le fait observer Fredrik Galtung dans son étude de cas, une campagne de sensibilisation unique, brusque et générale n'aurait pas déclenché la réaction souhaitée. TI devait plutôt trouver le moyen de faire tomber le tabou entourant la question de la corruption, sans pour autant s'aliéner les personnes qui lui seraient nécessaires pour s'attaquer au problème. Pour se rendre crédible et se positionner comme un partenaire capable et puissant dans la lutte collective contre la corruption, le réseau TI a porté son choix sur une stratégie à deux voies. Premièrement, il a sensibilisé le grand public au problème et il a profité de l'intérêt des médias à l'égard des histoires de corruption pour porter la question au rang des priorités dans les organisations internationales, les États et le milieu des affaires (l'indice annuel de perception de la corruption qu'il a mis au point en est un bon exemple). Deuxièmement, dans plusieurs circonstances, il a fait fonction de consultant en matière de politiques (par exemple, auprès de la Banque mondiale) et fourni des renseignements détaillés et de grande qualité sur la question de la corruption et sur la manière de la traiter. Bien qu'il se soit appuyé sur les médias, il a choisi un moyen de défense moins intransigeant, qui lui permettait à la fois de maintenir la question de la corruption parmi les priorités tout en essayant de travailler avec les intéressés pour chercher des moyens d'y remédier. Après avoir mené à bien sa stratégie pour faire inscrire sa cause au programme, il s'est attaqué à un problème peut-être encore plus difficile, qui était de créer, par

l'intermédiaire des ses sections nationales, ce que Peter Eigen appelle des « natural coalitions of change », c'est-à-dire des coalitions naturelles pour le changement, en entraînant un vaste éventail d'acteurs dans la lutte contre la corruption.

L'AIDE DES RÉSEAUX DE DÉFENSE

Nous avons pu distinguer une deuxième leçon, à savoir que les réseaux de défense pouvaient attirer davantage l'attention sur des questions figurant déjà parmi les priorités mondiales en formulant des objectifs clairs et précis et en les justifiant souvent par des motifs moraux incontestables. Dans deux des cas étudiés ci-dessus, les réseaux ont ciblé des questions ponctuelles relevant d'un domaine plus vaste : les mines terrestres font partie des armes classiques et la lutte contre l'enrôlement d'enfants dans les forces armées relève du domaine plus général des droits de l'enfant. Dans chacun de ces cas, l'échec essuyé précédemment par une convention intergouvernementale a incité les partisans de cette lutte à préconiser la création d'un réseau axé sur une question unique, détachée du problème plus général, et étayée par un impératif moral simple et direct. Si ces réseaux avaient chacun tenté de s'attaquer à la question sur un front plus large, ils auraient risqué de perdre de leur mordant à cause des controverses soulevées ou d'une mauvaise adéquation entre leurs ressources et l'énormité même du problème. Au lieu de cela, l'objectif précis sur lequel s'est porté leur choix leur a valu des appuis considérables. En mettant l'accent sur une argumentation normative contre l'utilisation de mines terrestres et l'enrôlement d'enfants, ils se sont également renforcés, en partie parce qu'ils présentaient la position de leurs adversaires comme étant moralement indéfendable. D'une façon semblable, l'initiative prise par la fondation Rugmark (étudiée au chapitre 4) visait à attirer l'attention sur le problème du travail des enfants dans les usines de fabrication de tapis, microcosme d'un programme plus vaste de lutte pour les normes sociales et les droits de la personne.

De même, le Réseau pour l'élaboration de principes directeurs sur les déplacements de personnes a obtenu des appuis en faveur de son programme en faisant appel à une terminologie et à des normes déjà approuvées par les États aux premiers stades du processus. Comme Simon Bagshaw le dit dans son étude de cas, plus l'on accroît le nombre de commanditaires et la représentation spatiale, plus il devient politiquement difficile pour les États récalcitrants de bloquer le processus.

L'APPUI D'INTERVENANTS AUTRES QUE LES PARTENAIRES CLASSIQUES

La troisième leçon, c'est que les réseaux de défense peuvent souvent présenter leur cause de manière à s'assurer le soutien d'intervenants autres que les partenaires classiques. La campagne Jubilé 2000 pour l'allégement de la dette en est un exemple intéressant. Au début de la campagne, les organisateurs avaient envisagé de remplacer le nom par « Debt Relief 2000 » (Allégement de la dette 2000). Des agents-conseils en publicité les avaient prévenus que beaucoup de personnes ne sauraient pas que le mot biblique de *jubilé* désignait une coutume voulant que l'on remette périodiquement toutes les dettes. Mais les dirigeants du réseau ont décidé de conserver le nom donné au départ. Comme il s'est avéré par la suite, le concept de jubilé a joué un rôle particulièrement important pour s'assurer l'appui des églises et des personnes ayant des convictions religieuses. En présentant la question dans un cadre de normes religieuses, le réseau a réussi à former une coalition tout à fait inattendue entre des partisans de gauche déjà susceptibles d'être gagnés à la cause et des éléments de la droite chrétienne. Dans un autre cas, Greenpeace a présenté la question des changements climatiques mondiaux dans le cadre réaliste de la gestion des risques au lieu de chercher à susciter seulement la compassion pour des biosphères fragiles qui demandent à être protégées. Grâce à cette approche, le réseau a réussi à attirer le secteur bancaire et celui des assurances à la table de négociation, comme nous l'expliquerons ci-après. La manière dont les réseaux mondiaux présentent les questions d'intérêt public peut donc être un élément important des meilleures pratiques en matière de réseaux.

Les réseaux de défense qui réussissent font ainsi un usage stratégique des médias et de l'influence de personnalités connues, ils formulent clairement leurs objectifs (souvent à travers une lentille normative) et ils présentent leur cause de manière à obtenir un impact maximum. Ils lancent un débat public transnational sur des questions exigeant une approche mondiale. Dans nombre de cas, les réseaux qui ont des fonctions autres que de défense démarrent de façon analogue, c'est-à-dire en mettant les questions bien en vue sur la liste des priorités mondiales, avant d'entamer les autres phases du cycle d'élaboration des politiques. Une fois qu'ils ont réussi, par leurs manœuvres de couloirs, à faire adopter des conventions internationales sur les questions qui les intéressent, les réseaux comme ceux sur les mines terrestres et les enfants soldats passent à la phase de mise en application de ces conventions. Les liens transnationaux formés pendant le processus de défense ont toutes les chances de les aider à progresser sur la voie de la mise en application des solutions trouvées. Les réseaux de défense sont de plus en plus nombreux à se rendre compte

que pour dépasser le stade de la simple défense, ils doivent atteindre des secteurs autres que le leur, et collaborer avec eux — en particulier avec le milieu des affaires.

LA NÉGOCIATION ET L'ÉTABLISSEMENT DE NORMES ET DE RÈGLEMENTS

Il est devenu plus important que jamais d'établir des règles et des normes transnationales du fait que la libéralisation politique et économique et la mutation technologique créent des sphères d'activité sociales et économiques transnationales dont la gouvernance exige un cadre mondial. Les administrations nationales et internationales sont de plus en plus nombreuses à se rendre compte que la participation de tous les intervenants est plus importante pour la négociation et l'établissement de normes permettant de s'attaquer à des problèmes transnationaux que pour la phase d'inscription des problèmes sur la liste des priorités. En effet, les intervenants non seulement apportent avec eux des connaissances complexes en temps utile, mais donnent aussi, de par leur participation, de la légitimité au processus. Il y a de plus en plus de questions touchant aux normes et à la réglementation — de la réglementation financière à la protection de l'environnement en passant par les normes sociales et la santé publique — qui sont devenues des sujets de préoccupation de niveau transnational. En outre, la gestion de connaissances conflictuelles et la recherche d'un consensus sur des questions particulières sont devenues les fonctions essentielles des réseaux MPP. Ceux-ci, comme le montrent nos études de cas, ont plus de chances de naître dans les crises ou les impasses, quand les adversaires se rendent compte qu'aucun groupe ne sera capable de trouver une solution à lui tout seul.

Deux de nos cas sont de bons exemples des techniques innovatrices utilisées pour la négociation et l'établissement de normes mondiales qui contribueront à éliminer les déficits opérationnels et participatifs décrits au chapitre 2. Premièrement, le cas de la Commission mondiale sur les barrages (WCD) montre comment un réseau trisectoriel véritablement mondial a permis de sortir d'une impasse dans l'arène extrêmement litigieuse et complexe de la construction de grands barrages. Deuxièmement, le cas de l'Apparel Industry Partnership (AIP) (Partenariat de l'industrie du vêtement) montre comment un réseau qui s'attaque au manque de normes de travail transnationales a été lancé au niveau national. Un troisième cas, celui de la norme ISO 14 000, sans être forcément un exemple de meilleure pratique pour l'établissement de normes trisectorielles, donne tout de même une bonne idée de cette importante

fonction des réseaux. Dans le quatrième cas, à savoir le Réseau pour l'élaboration de principes directeurs sur les déplacements de personnes, les participants ont ciblé une série de normes existantes déjà approuvées par de nombreux gouvernements dans un autre contexte des droits de la personne, afin de s'assurer un appui général en faveur de la négociation de normes sur le traitement de personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays. Ces quatre cas font apparaître toute la palette des questions pour lesquelles il est crucial d'établir des normes et ils ont en commun le recueil de connaissances consensuelles grâce à la participation de tous les secteurs et au tissage d'un vaste réseau de connaissances.

La Commission mondiale sur les barrages

Le cas de la Commission mondiale sur les barrages (WCD) montre comment un réseau trisectoriel presque archétypal œuvrant au niveau mondial peut contribuer à réunir des connaissances consensuelles et à sortir d'une impasse sur un terrain déchiré par des conflits. Le mandat de ce réseau consiste à « entreprendre une étude internationale sur l'efficacité des barrages en matière de développement et à élaborer pour l'avenir des lignes directrices et des critères concernant les modalités de prise de décision relatives aux barrages, qui soient universellement acceptables » (encadré 5). Le réseau a été conçu pour mettre sur pied les ententes institutionnelles et les processus décisionnels rendus difficiles à cause des déficits de gouvernance, tant opérationnel que participatif, afin que la construction de barrages puisse contribuer au développement durable.

Comme l'a montré Sanjeev Khagram dans son étude sur la WCD, la complexité et la politisation croissantes de la construction des grands barrages et leurs répercussions sociales, économiques et environnementales font que cette question est l'une des plus conflictuelles du débat sur le développement. À la fin des années 1980 et au début des années 1990, la rupture du dialogue entre les ONG, les constructeurs et des organisations internationales telles que la Banque mondiale, qui avaient financé beaucoup de projets de construction de grands barrages dans le monde, a créé une impasse. Cette situation était ruineuse pour tous les intervenants : les constructeurs ont vu fondre comme neige au soleil les revenus tirés de la construction, les ONG ont dû consacrer des ressources considérables à des campagnes publiques contre les grands barrages, et la Banque mondiale, sur laquelle le public exerçait de féroces pressions, n'a plus pu accorder de prêts dans ce domaine. Pour pouvoir sortir de l'impasse et rechercher un consensus sur les normes de construction des grands barrages, il était impératif de rassembler les représentants de tous les groupes et secteurs intéressés en un réseau trisectoriel indépendant. Ce

Encadré 5
La Commission mondiale sur les barrages

- La Commission mondiale sur les barrages (WCD) a été créée conjointement par les adversaires et les partisans des grands barrages pour évaluer dans quelle mesure de tels ouvrages étaient utiles au développement, et chercher d'autres moyens de gestion des ressources en eau.
- Elle a pour objectif de mettre au point des normes internationales susceptibles d'aider les décideurs à planifier, à concevoir, à contrôler et à exploiter les barrages.
- Elle a un mandat de deux ans qui expire en juin 2000.
- Sa charte met l'accent sur l'établissement d'un système indépendant, transparent, axé sur la connaissance et la participation, qui prend en compte les intérêts de tous les intervenants.
- Le mandat de l'organisation et le choix de ses commissaires ont fait l'objet d'une délibération ouverte entre les représentants de tous les secteurs.
- La WCD assure le contrôle de ses divers projets au moyen d'études de cas, d'un processus d'examen et de diverses consultations de niveau régional.
- Elle a entrepris dix études de cas conçues pour recueillir des paramètres au Brésil, en Chine, aux États-Unis, en Inde, en Norvège, au Pakistan, en Thaïlande, en Turquie, en Zambie et au Zimbabwe.
- Elle a fait faire 17 examens thématiques, achevés en novembre 1999, qui ont porté sur des questions d'ordre social, environnemental, économique et institutionnel concernant la gestion des ressources en eau.
- Elle étudiera 150 barrages dans le monde au moyen de sondages par double contrôle qui lui permettront de vérifier l'exactitude des conclusions de ses études de cas.
- Elle a entrepris des consultations en Afrique, en Amérique latine, en Asie de l'Est et du Sud et au Moyen-Orient pour accroître les échanges de données et d'informations entre les intervenants.
- Elle a créé le Forum WCD, comité de 55 membres, qui agit comme un groupe de référence et permet de multiplier les consultations dans tous les secteurs de la société.
- Elle accepte seulement les contributions financières non liées à un projet unique mais réparties à travers tous les secteurs (pour préserver son indépendance et sa crédibilité).
- Le budget prévu pour la durée du mandat est d'environ 8,5 millions de dollars au total.

Pour en savoir plus au sujet de la WCD, visitez le site **www.dams.org** sur Internet.

réseau pourrait offrir de précieux enseignements pour des cas analogues, tels que la réglementation des organismes génétiquement modifiés.

L'exemple de la WCD montre qu'il faut beaucoup de temps et d'argent pour accumuler un capital de confiance entre les acteurs dans un contexte conflictuel, mais qu'il en faut tout autant pour la mise en place d'un mécanisme durable permettant d'aboutir à un consensus et d'établir des normes. Au printemps de 1997, l'Union mondiale pour la nature (Union internationale pour la conservation de la nature et de ses ressources [UICN]) et un petit groupe de la Banque mondiale ont engagé un dialogue expérimental qui a réuni tant les partisans que les adversaires des grands barrages. Il a fallu plus d'un an pour que naisse la WCD durant l'été de 1998. Quasiment chaque décision prise dans cet intervalle a été farouchement contestée, depuis le choix de la personne à nommer à la présidence jusqu'à la composition de la commission et au nombre des commissaires, en passant par les rôles à jouer par la Banque, l'UICN et d'autres groupes participants. Toutefois, le fait que ces décisions aient été prises dans un souci de participation, sans exclure aucun des principaux intéressés de la table des négociations, a été déterminant pour la création de la WCD.

L'un des plus grands problèmes qui attendaient la WCD a été de faire venir le secteur privé à but lucratif à la table des négociations. Comme les sociétés d'ingénierie et de construction fonctionnent dans un milieu fortement compétitif, elles étaient beaucoup moins habituées que les autres participants à s'engager dans une action collective, au-delà des manœuvres de couloirs habituelles. Beaucoup d'entre elles ont, cependant, emboîté le pas à Göran Lindahl, président de la société d'ingénierie multinationale ABB, qui avait compris très tôt qu'une initiative trisectorielle pouvait donner plus de stabilité et de prévisibilité au contexte commercial de ce secteur. Malheureusement, certaines associations professionnelles bien établies, telles que la Commission internationale des grands barrages, ont considéré la WCD comme une rivale, et ce n'est que lentement que s'est formé le capital de confiance qui a permis de s'engager dans un processus de coopération et de négociation valable. De plus, dans de nombreux cas, la WCD a eu du mal à obtenir de la part des gouvernements l'autorisation d'étudier sur place des projets de construction de grands barrages — ce qui fait partie intégrante de son programme de travail — car elle a d'abord été perçue par eux comme une intruse pleine de partis pris.

Le cas de la WCD montre également qu'en puisant réellement les connaissances dans les trois secteurs, on crée un savoir consensuel et on élimine

le déficit de gouvernance opérationnel et participatif. Les principes clés de la WCD sont la participation, l'ouverture et la transparence, et sa structure, son processus et son financement sont tous trisectoriels (voir la case 5). En menant un certain nombre d'études sur les lieux des barrages existants, la WCD a fait participer au recueil de connaissances aussi bien les partisans que les adversaires des projets de construction de barrages. Ce fonds de connaissances sur les répercussions sociales, économiques et écologiques complexes de ce type d'ouvrages aide à éliminer les déficits tant opérationnel que participatif. Si la WCD réussit dans son entreprise, on comprendra mieux l'impact des grands barrages, et la nature trisectorielle des connaissances recueillies aura permis de faire naître un processus plus participatif dans ce domaine. Les études de terrain sur les actuels projets de construction de barrages font également intervenir des collectivités locales, auxquelles ils permettent de mieux comprendre quel est l'impact des grands barrages.

Le fait qu'une limite dans le temps ait été fixée pour les travaux de la commission (celle-ci sera dissoute en l'an 2000, après deux années d'existence) est, à ce jour, une importante condition préalable de son succès. Les participants se sont engagés à mener à bien le programme de travail de la WCD dans les délais impartis, après quoi celle-ci cessera d'exister. En fixant une limite dans le temps aux activités de la commission, on s'assure que les résultats seront utiles aux divers intervenants et on garantit que la WCD ne dégénérera pas en une de ces assemblées à palabres (une de plus), incapables de reconnaître leur inutilité croissante.

Le caractère strictement trisectoriel de la WCD a ainsi été un élément déterminant de son succès à ce jour, mais celui-ci est aussi dû, en partie, à la crédibilité dont cette commission a bénéficié en permanence grâce au partage du financement entre tous les secteurs (voir le chapitre 4). On peut tirer de ce cas un enseignement précieux, à savoir que le caractère trisectoriel devient d'autant plus important que le secteur est plus conflictuel.

The Apparel Industry Partnership (Partenariat de l'industrie du vêtement)

Tandis que la WCD est un réseau vraiment mondial, le Partenariat de l'industrie du vêtement (AIP) est un modèle de réseau qui s'attaque à une question transnationale tout aussi controversée à partir du niveau national. Il a réuni, à l'initiative du gouvernement américain, un groupe de sociétés multinationales, d'ONG et de syndicats ayant leur siège aux États-Unis, en vue de négocier un code de conduite librement

M121

IMPORTANT NOTE CONCERNING THE FOLLOWING PAGES

THE PAGES WHICH FOLLOW HAVE BEEN FILMED TWICE IN ORDER TO OBTAIN THE BEST REPRODUCTIVE QUALITY

USERS SHOULD CONSULT ALL THE PAGES REPRODUCED ON THE FICHE IN ORDER TO OBTAIN A COMPLETE READING OF THE TEXT.

REMARQUE IMPORTANTE CONCERNANT LES PAGES QUI SUIVENT

LES PAGES SUIVANTES ONT ÉTÉ REPRODUITES EN DOUBLE AFIN D'AMÉLIORER LA QUALITÉ DE REPRODUCTION

LES UTILISATEURS DOIVENT CONSULTER TOUTES LES PAGES REPRODUITES SUR LA FICHE AFIN D'OBTENIR LA LECTURE DU TEXTE INTÉGRAL

micromedia
a division of IHS Canada

20 Victoria Street
Toronto, Ontario M5C 2N8
Tel.: (416) 362-5211
Toll Free: 1-800-387-2689
Fax: (416) 362-6161
Email: info@micromedia.on.ca

consenti à l'intention des sociétés multinationales du vêtement (encadré 6). Cette initiative américaine unilatérale a été lancée en réaction à l'échec d'une tentative intergouvernementale visant à s'attaquer de façon plus générale à la complexité et à la portée spatiale croissantes des questions de droits du travail. Bien que les normes de travail, en particulier l'interdiction du travail des enfants et des ateliers clandestins, figurent depuis longtemps parmi les priorités des organisations internationales, les tentatives de réglementation nationales et internationales ont été en grande partie vaines. L'Organisation internationale du travail (OIT) et d'autres organismes ont lancé une campagne, mais ils sont loin d'avoir réussi à éliminer ces pratiques. Ce sont ces tentatives internationales cherchant vainement à créer des instruments de mise en application d'un code de conduite qui ont ouvert la voie à des initiatives non gouvernementales portant sur les normes de travail.

Encadré 6
Partenariat de l'industrie du vêtement

- L'Apparel Industry Partnership (Partenariat de l'industrie du vêtement) (AIP) a été lancé en août 1996 après que le président américain Bill Clinton eût invité les leaders du secteur du vêtement et de la chaussure, les syndicats, les groupements de consommateurs et les ONG de défense des droits de la personne à unir leurs efforts en vue de s'assurer que les produits étaient fabriqués dans des conditions de travail correctes et humaines et de transmettre cette information aux consommateurs.
- En avril 1997, l'AIP a adopté un code de conduite définissant ce que l'on devait entendre par conditions de travail correctes et humaines et adoptant des principes de contrôle dudit code.
- Il a créé la Fair Labor Association (Association pour l'équité dans le travail), organisation sans but lucratif, pour établir un système de contrôle externe tout à fait indépendant, ainsi que des mécanismes adéquats d'éducation des consommateurs.
- Il a comme chef de file gouvernemental le ministère du Travail américain, qui a fait preuve d'un regain d'énergie pour promouvoir des normes de travail dans le pays et à l'étranger.
- Comme participants au réseau, il compte dix sociétés privées et une association professionnelle.
- Il compte aussi quatre ONG sans but lucratif pour la défense des droits de la personne et du droit du travail, mais il a perdu une ONG religieuse et deux représentants syndicaux en novembre 1998.
- Il a aussi été influencé par de nombreux acteurs extérieurs au réseau, dont des groupes militants étudiants tels que United Students Against Sweatshops, des investisseurs socialement responsables et des groupements religieux.

Pour en savoir plus au sujet de l'AIP, voyez les documents publiés sur le site Internet **www.laborrights.org/aip/index.html** par l'International Labor Rights Fund.

consenti à l'intention des sociétés multinationales du vêtement (encadré 6). Cette initiative américaine unilatérale a été lancée en réaction à l'échec d'une tentative intergouvernementale visant à s'attaquer de façon plus générale à la complexité et à la portée spatiale croissantes des questions de droits du travail. Bien que les normes de travail, en particulier l'interdiction du travail des enfants et des ateliers clandestins, figurent depuis longtemps parmi les priorités des organisations internationales, les tentatives de réglementation nationales et internationales ont été en grande partie vaines. L'Organisation internationale du travail (OIT) et d'autres organismes ont lancé une campagne, mais ils sont loin d'avoir réussi à éliminer ces pratiques. Ce sont ces tentatives internationales cherchant vainement à créer des instruments de mise en application d'un code de conduite qui ont ouvert la voie à des initiatives non gouvernementales portant sur les normes de travail.

Encadré 6
Partenariat de l'industrie du vêtement

- L'Apparel Industry Partnership (Partenariat de l'industrie du vêtement) (AIP) a été lancé en août 1996 après que le président américain Bill Clinton eût invité les leaders du secteur du vêtement et de la chaussure, les syndicats, les groupements de consommateurs et les ONG de défense des droits de la personne à unir leurs efforts en vue de s'assurer que les produits étaient fabriqués dans des conditions de travail correctes et humaines et de transmettre cette information aux consommateurs.
- En avril 1997, l'AIP a adopté un code de conduite définissant ce que l'on devait entendre par conditions de travail correctes et humaines et adoptant des principes de contrôle dudit code.
- Il a créé la Fair Labor Association (Association pour l'équité dans le travail), organisation sans but lucratif, pour établir un système de contrôle externe tout à fait indépendant, ainsi que des mécanismes adéquats d'éducation des consommateurs.
- Il a comme chef de file gouvernemental le ministère du Travail américain, qui a fait preuve d'un regain d'énergie pour promouvoir des normes de travail dans le pays et à l'étranger.
- Comme participants au réseau, il compte dix sociétés privées et une association professionnelle.
- Il compte aussi quatre ONG sans but lucratif pour la défense des droits de la personne et du droit du travail, mais il a perdu une ONG religieuse et deux représentants syndicaux en novembre 1998.
- Il a aussi été influencé par de nombreux acteurs extérieurs au réseau, dont des groupes militants étudiants tels que United Students Against Sweatshops, des investisseurs socialement responsables et des groupements religieux.

Pour en savoir plus au sujet de l'AIP, voyez les documents publiés sur le site Internet **www.laborrights.org/aip/index.html** par l'International Labor Rights Fund.

Suite à l'échec des tentatives de réglementation intergouvernementales et face à la nécessité de s'assurer le concours du milieu des affaires et de la société civile de façon constructive, le ministère du Travail des États-Unis a suggéré d'aborder la question des normes sous l'angle national en mettant sur pied une réglementation librement consentie plutôt que hiérarchique et descendante. À cette époque, l'approche nationale était également tout indiquée du fait que le nombre énorme d'acteurs touchés, dans le monde, par l'application de normes du travail rendait la coordination extrêmement difficile. Il était clair que pour abolir les pratiques condamnables, il fallait que tous les intervenants américains coopèrent ensemble. On reconnaissait également que l'amélioration constante des conditions de travail à l'étranger devait être au cœur des efforts visant à éliminer les ateliers clandestins. Bien sûr, il allait y avoir un impact au-delà des frontières, étant donné qu'aux termes de l'accord les fournisseurs étrangers des entreprises américaines du vêtement étaient eux aussi supposés ouvrir leurs lieux de production à des contrôles. Une expansion internationale du réseau est également au programme et elle consistera principalement à entrainer dans le processus des multinationales n'ayant pas leur siège aux États-Unis.

Le cas de l'AIP montre bien combien il est difficile d'éliminer le déficit de gouvernance en établissant des normes de travail pour des sociétés formant des réseaux transnationaux, même lorsque l'on adopte une approche nationale limitée avec un petit nombre de joueurs. Étant donné que les multinationales, les mouvements syndicaux et les ONG se retrouvaient autour de la table de négociation, il n'était pas étonnant que les débats aient toujours été extrêmement houleux. Et pourtant, les sociétés américaines du vêtement avaient deux raisons importantes d'adhérer à l'AIP. Premièrement, elles ne voulaient plus être désignées du doigt par le public et subir à nouveau des pertes économiques dans des coups durs tels que la découverte d'ateliers clandestins à Le Monte en Californie. Deuxièmement, elles reconnaissaient que, dans de nombreux cas, l'amélioration des conditions de travail entraînerait en fait une augmentation de la productivité et de la qualité des produits. Quant aux ONG, elles trouvaient déjà important en soi de pouvoir faire directement pression sur quelques-unes de ces sociétés pour les amener à reconnaître leurs responsabilités envers leurs travailleurs et les faire participer aux négociations pour la lutte contre les ateliers clandestins. De plus, le ralliement de quelques sociétés de ce secteur à l'AIP a causé un clivage entre elles et les autres sociétés qui n'avaient pas reconnu leurs responsabilités envers les travailleurs et les consommateurs. C'était là un levier dont

pouvaient se servir les ONG pour amener les sociétés membres de l'AIP à se conformer à des normes de comportement plus rigoureuses et pour contraindre celles qui n'en faisaient pas partie à suivre l'exemple des chefs de file du secteur. (Pour plus de détails concernant l'exploitation des divergences intrasectorielles dans les réseaux, voir le chapitre 4.)

Les membres de l'AIP se sont aperçus, dès le début de leurs délibérations, qu'il était extrêmement long et difficile d'arriver à un consensus sur des normes de travail. Ils ont, toutefois, reconnu que la collaboration était une condition sine qua non de l'intégrité et de la crédibilité du code et des principes de contrôle ainsi établis et qu'elle permettait d'instaurer une certaine confiance entre les ONG et les sociétés. Les diverses parties avaient plus ou moins le même pouvoir de négociation : l'industrie pouvait compter sur ses excellentes ressources financières et les ONG, sur leurs stratégies d'« humiliation » qui consistaient à porter les pratiques scandaleuses de l'industrie à l'attention des médias. Comme le soutient David Bobrowsky dans son étude de cas, pour s'en rendre compte, il suffit de voir à quels compromis les parties ont abouti pour ce qui est du type de contrôle qu'approuverait l'AIP et de la prise en charge des frais. Tandis que les ONG voulaient à tout prix établir des contrôles efficaces, les sociétés, quant à elles, tentaient d'éviter la mise en place de contrôleurs extérieurs indépendants. Bien que les représentants de l'industrie aient fait valoir qu'un contrôle interne serait suffisant, les ONG s'en sont tenues fermement au principe du contrôle externe, qui a finalement prévalu. Après de longues et difficiles négociations qui ont failli être rompues à plusieurs reprises, toutes les parties se sont mises d'accord sur un ensemble de normes communes et un processus de contrôle externe. Elles ont accepté de mettre sur pied la Fair Labor Association (FLA) (Association pour l'équité dans le travail), une ONG indépendante chargée d'accréditer des contrôleurs indépendants, de certifier la conformité avec le code de conduite de l'AIP et de faire fonction de centre pour les échanges d'informations et l'ouverture de nouvelles négociations.

Malgré tous les succès remportés à ce jour, les défis à relever par l'AIP et la FLA restent considérables. Tous les participants ont eu à faire des compromis qui leur ont valu des complications dans leurs secteurs respectifs. En fait, les mouvements syndicaux se sont retirés, estimant que ces codes de conduite librement consentis ne les satisfaisaient pas. Au sein des ONG, ont éclaté entre temps des conflits entre radicaux et modérés. Le cas de l'AIP montre également que si le soutien du public dépend d'un cycle électoral, le réseau risque d'en pâtir énormément. Le gouvernement

américain a estimé que l'établissement de normes de travail n'était pas une bonne cause à défendre pour les élections à venir et il ne lui donne plus la même priorité. Après s'être d'abord servi de ce partenariat pour avoir bonne presse, il ne lui accorde plus le même degré de reconnaissance publique. En outre, le nombre de sociétés participantes augmente très lentement, d'une part du fait que le gouvernement a relâché la pression publique et d'autre part en raison de la concurrence croissante des labels et des codes de conduite d'autres sociétés et réseaux.

Le cas de l'AIP montre que, dans le cycle d'élaboration des politiques, le passage de la phase de négociation à celle de la mise en application proprement dite présente de gros risques. Le prochain défi crucial à relever par l'AIP consistera à attirer de nouveaux membres dans le réseau, surtout en provenance d'autres pays, à condition toutefois que la phase de mise en application se fasse correctement. En fait, bien que l'approche nationale ait sans doute simplifié le lancement des négociations ainsi que la mise en application de normes de travail essentielles (telles que l'interdiction du travail des enfants), le réseau ne pourra réellement parler de succès qu'au moment où les codes se seront répandus dans le monde entier.

Les normes ISO 14 000

L'établissement de normes au moyen du processus ISO 14 000 est un autre exemple de la manière dont on peut réagir à la complexification et à la portée spatiale de questions environnementales mondiales. La série ISO 14 000 de normes sur la gestion de l'environnement s'écarte des normes types négociées jusqu'ici sous l'égide de l'Organisation internationale de normalisation (ISO) en ce sens qu'elle porte sur des questions reconnues pour avoir des répercussions sociales et politiques complexes.

Dans le principe, la décision prise par l'ISO d'établir de nouvelles normes de procédés a été bien accueillie. L'Organisation a des avantages comparatifs dans l'établissement de normes en raison de sa longue expérience et de sa grande compétence dans ce domaine. Grâce à toutes les connaissances dont elle dispose et à l'étendue de la participation de l'industrie, qui manque souvent d'autres instruments d'établissement de normes, elle a les qualités requises pour servir de plate-forme dans ce genre de négociations. Mais le processus ISO 14 000 est également l'exemple même du manque de mécanismes intégrés pour l'apprentissage organisationnel, étant donné que l'Organisation n'a pas réussi, jusqu'à présent, à se transformer suffisamment pour s'imposer comme instance compétente en normes de procédés. Pour faire accepter les normes largement, il faut

des procédures de consultation et de réglementation transparentes, participatives et ouvertes, alors qu'à l'ISO l'établissement de normes est un processus habituellement long, compliqué et fortement décentralisé, du fait que les négociations de détail sont réglées par des comités, sous-comités et groupes de travail techniques. Ces derniers sont habituellement sous l'emprise de l'industrie, car ce sont les entreprises qui fixent habituellement le programme au départ en proposant de nouvelles normes de produits.

Pour beaucoup d'ONG et de pays en développement, les procédures d'établissement de normes régies par l'ISO 14 000 semblent opaques et onéreuses, comme l'a fait observer Virginia Haufler dans son étude de cas. Beaucoup de pays en développement n'ont ni les connaissances, ni les ressources financières pour participer aux multiples réunions. Bien que certaines délégations de l'ISO aient invité des ONG à prendre part à leurs délibérations, la mauvaise connaissances des procédures ISO et le manque de moyens financiers de certaines d'entre elles (surtout des plus petites) ont réduit l'efficacité de cette participation. Beaucoup d'ONG se méfient également des procédures ISO, qui leur semblent être dominées par le milieu des affaires.

Si l'ISO devait devenir un jour une instance prépondérante dans l'établissement de normes de gestion de l'environnement, elle serait obligée d'adapter considérablement ses procédures internes pour les rendre plus transparentes. Elle aurait également à prendre des mesures pour renforcer les capacités des pays en développement et des ONG, afin de permettre aux uns et aux autres de mieux participer à ses délibérations. Pour commencer à réfléchir à cette question, elle peut déjà prendre pour exemple le Fonds pour l'environnement mondial (FEM), qui a réussi à se transformer, d'organisation purement intergouvernementale qu'il était, en un forum plus ouvert qui met l'accent sur le renforcement des capacités. (Voir la section intitulée « La mise en application des idées et des décisions » dans la suite du chapitre et la section « Le double défi de la participation » au chapitre 4.) Certes, l'ISO s'est beaucoup améliorée au cours des négociations organisées par elle sur la série de normes ISO 14 000. Son secrétariat et d'autres organismes prennent de plus en plus d'initiatives pour accroître les capacités des pays en développement, bien qu'il soit trop tôt pour juger du degré d'efficacité. Les ONG ont été capables de prendre de la hauteur sur la courbe d'apprentissage et elles sont devenues, dans certains cas, des partenaires plus efficaces qu'il y a quelques années.

Le cas des normes environnementales est un bon exemple de la confusion qui règne dans l'actuel système d'établissement de normes mondiales. On a fait d'innombrables tentatives — au niveau local, national, régional et mondial — pour réglementer les normes dans divers domaines, tels que l'environnement, le travail, ou les droits de la personne de façon plus générale. Certaines tentatives, telles que l'AIP, se sont également limitées à un secteur. Quand la mise en application de normes et de codes de conduite librement consenties s'accompagne d'une stratégie d'octroi de labels visant à influencer le consommateur, le chaos qui résulte de la prolifération de labels divers risque d'entraîner une baisse de confiance dans les normes et la réglementation, qui perdent ainsi de leur efficacité. Bien que l'on puisse se demander s'il faut vraiment une action mondiale centralisée dans chaque cas, le moment est venu de regrouper ces procédures en se partageant les informations et en se communiquant les meilleures pratiques, et d'axer les activités sur quelques forums et non sur un grand nombre. L'un des rôles qui pourraient être dévolus aux Nations Unies et à leurs agences spécialisées pourraient être de coordonner ces initiatives (voir le chapitre 5).

Le Réseau pour l'élaboration de principes directeurs sur les déplacements de personnes

Les réseaux MPP sont parfois obligés de concevoir certaines stratégies pour atteindre leurs objectifs malgré l'opposition possible des gouvernements. Contrairement aux cas de la Campagne internationale pour l'interdiction des mines terrestres (ICBL) et de la Coalition internationale pour mettre fin à l'enrôlement d'enfants dans les forces armées, les acteurs intervenant dans le Réseau pour l'élaboration de principes directeurs sur les déplacements de personnes ont choisi expressément de s'abstenir de toute manœuvre de couloirs pour créer un nouvel instrument juridique international. Les participants ont reconnu que la procédure de ratification d'un traité ou d'une déclaration sous l'égide d'un État serait trop difficile, surtout à cause des questions de souveraineté que soulève le problème des personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays. Le réseau a plutôt opté pour une stratégie visant à réunir les normes juridiques internationales existantes en une série de principes directeurs sur les déplacements de personnes. En se servant d'une terminologie et de normes déjà ratifiées par les gouvernements et en se dotant d'un mandat approuvé par l'Assemblée générale des Nations Unies, les gestionnaires du réseau ont cherché à gagner à leur cause une grande variété d'États membres.

Grâce à ces stratégies, le Réseau a été capable de constituer une vaste coalition d'États. Comme le montre Simon Bagshaw dans le cas du Mexique, le gouvernement mexicain a continué de s'opposer au projet parce qu'il y voyait une manière d'établir des normes par un moyen détourné. Le Réseau a néanmoins réussi à s'assurer le concours d'autres États et de faire approuver les principes directeurs selon une procédure moins compliquée que ne l'aurait été la ratification d'un traité ou d'une déclaration. Selon Bagshaw,

> *le point clé découlant de l'établissement de principes directeurs au sein d'un réseau MPP est que l'élaboration d'un traité international imposant des obligations aux États qui l'ont signé et ratifié n'est pas nécessairement une condition préalable à la constitution d'un cadre normatif efficace.*

Comme l'ont montré ces quatre cas, chaque fois qu'il y a des contestations il est impératif, pour obtenir de bons résultats politiquement durables, d'adopter une approche participative en puisant les connaissances dans des sources ouvertes. De plus, on menant à bonne fin l'établissement de normes, on n'est pas au bout du processus. Il faut encore passer à la phase de mise en application et de vérification de la conformité, qui exige que ceux dont les intérêts sont en jeu deviennent responsables du processus. Le cas de l'AIP a montré clairement que la mise en application pouvait faire passer le conflit à un nouveau stade, dans lequel le réseau était alors appelé à intervenir.

L'ACQUISITION ET LA DIFFUSION DE CONNAISSANCES

L'acquisition et la diffusion de connaissances sont des éléments clés de tous les réseaux, mais certains d'entre eux profitent tout particulièrement des possibilités offertes par la mutation technologique pour donner aux populations et aux institutions confrontées à des problèmes analogues la capacité d'acquérir, de partager et de diffuser des connaissances sur les meilleures solutions. La technologie et la révolution de l'information rendent ce partage des meilleures pratiques et des solutions de plus en plus facile et de moins en moins cher. Le Groupe consultatif pour la recherche agricole internationale (GCRAI) est un exemple de réseau qui exploite les économies d'échelle dans l'acquisition et le partage de connaissances scientifiques sur la meilleure façon de faire face à la crise alimentaire dans les pays en développement (encadré 7). Le projet Faire reculer le paludisme (RBM) est un réseau voué à l'amélioration de la coordination entre les initiatives prises par le secteur public et le secteur privé pour la lutte contre cette maladie (encadré 8).

Encadré 7

Le Groupe consultatif sur la recherche agricole internationale

- Le Groupe consultatif pour la recherche agricole internationale (GCRAI) a été créé en 1971 en tant que réseau informel composé d'organisations internationales, d'organismes donateurs bilatéraux et de fondations privées pour apporter un soutien aux centres de recherche agricole internationale œuvrant pour les pays en développement.
- Il a été stimulé par le succès avec lequel l'Institut international de recherche sur le riz aux Philippines et le Centre international pour l'amélioration du maïs et du blé au Mexique ont rendu possible la révolution verte grâce à des variétés de riz et de blé à haut rendement.
- Il a pour mission de contribuer à assurer la sécurité alimentaire et à éliminer la pauvreté dans les pays en développement grâce à la recherche, aux partenariats, au renforcement des capacités et au soutien stratégique, et de promouvoir le développement agricole durable au moyen d'une gestion écologique des ressources naturelles.
- Actuellement, il compte 58 membres donateurs, dont 22 économies en développement et en transition, qui apportent leur soutien à 16 centres de recherche avec un budget de fonctionnement de 350 millions de dollars (les cinq donateurs principaux sont la Banque mondiale, les États-Unis, le Japon, la Suisse et l'Union européenne).
- Par l'entremise de ses centres de recherche, il effectue des travaux sur les produits alimentaires de base, les systèmes de production vivrière durables et les politiques alimentaires, et il cherche à renforcer la capacité des systèmes de recherche agricole nationaux.
- Il œuvre dans les pays en développement et les pays industrialisés sur la base d'un partenariat avec les instituts de recherche.
- Il cherche à s'assurer que les bénéfices résultant de ses travaux de recherche deviennent des biens publics internationaux mis gratuitement à la disposition des secteurs public et privé.
- Grâce à ses travaux de recherche sur les produits de base, les systèmes de production et les politiques, il a eu un impact important sur la production vivrière et les revenus de nombreux pays du sud et, dans une moindre mesure, du nord (il a consacré récemment de plus en plus de ressources à des évaluations d'impacts).
- Il a été le pionnier de l'utilisation des technologies de l'information pour la gestion des systèmes et il se tient au courant des meilleures pratiques de recueil et de diffusion de l'information et de stimulation des interactions.
- Il aide à conserver la biodiversité grâce à l'entretien de collections dans divers centres, qui forment ensemble le plus grand magasin de matériel génétique végétal pour l'agriculture tropicale et subtropicale (ces collections sont entretenues sous les auspices de la FAO, qui a pour politique de les mettre à la disposition de tous, sans aucune restriction [elles sont assujetties ces dernières années aux contraintes de divers accords internationaux]).
- Dans les années 1990, il a établi de nouvelles structures visant à améliorer la participation et l'influence des partenaires, y compris les systèmes de recherche nationaux du sud, la société civile et le secteur privé.

Pour plus de détails au sujet du GCRAI, visitez le site **www.cgiar.org** sur Internet.

M121

IMPORTANT NOTE CONCERNING THE FOLLOWING PAGES

THE PAGES WHICH FOLLOW HAVE BEEN FILMED TWICE IN ORDER TO OBTAIN THE BEST REPRODUCTIVE QUALITY

USERS SHOULD CONSULT ALL THE PAGES REPRODUCED ON THE FICHE IN ORDER TO OBTAIN A COMPLETE READING OF THE TEXT.

REMARQUE IMPORTANTE CONCERNANT LES PAGES QUI SUIVENT

LES PAGES SUIVANTES ONT ÉTÉ REPRODUITES EN DOUBLE AFIN D'AMÉLIORER LA QUALITÉ DE REPRODUCTION

LES UTILISATEURS DOIVENT CONSULTER TOUTES LES PAGES REPRODUITES SUR LA FICHE AFIN D'OBTENIR LA LECTURE DU TEXTE INTÉGRAL

micromedia
a division of IHS Canada

20 Victoria Street
Toronto, Ontario M5C 2N8
Tel.: (416) 362-5211
Toll Free: 1-800-387-2689
Fax: (416) 362-6161
Email: info@micromedia.on.ca

Encadré 8
L'initiative Roll Back Malaria Initiative (Faire reculer le paludisme)

- L'initiative Faire reculer le paludisme (RBM) a été lancée conjointement par l'Organisation mondiale de la santé (OMS), la Banque mondiale, le Fonds des Nations Unies pour l'enfance (UNICEF) et le PNUD en novembre 1998.
- Elle compte des organisations internationales, des organismes de développement bilatéral, des entreprises, des ONG et des médias.
- Elle vise à réduire le taux de mortalité du paludisme de 50 p. 100 d'ici 2010 et de 75 p. 100 d'ici 2015.
- Elle a été conçue pour améliorer le système de santé général de pays où le paludisme est endémique en renforçant les divers secteurs des soins de santé, dont le régime de santé public, la société civile et les fournisseurs privés.
- Elle a permis de cerner six domaines stratégiques clés pour la lutte et la prévention antipaludiques, la détection précoce, le traitement rapide, la prévention, une meilleure coordination, un mouvement mondial cohérent et une recherche améliorée.
- Elle a donné lieu à la constitution de partenariats avec des intervenants régionaux, des représentants de divers secteurs de la société, des partenaires industriels et des chercheurs pour veiller à ce que les ressources soient utilisées et distribuées correctement.
- Elle s'appuie sur une équipe centrale de huit à dix membres du personnel de l'OMS pour coordonner ses diverses activités.
- Bien qu'elle ne soit pas un instrument financier, elle a l'intention d'aider les pays à lutter contre le paludisme en leur donnant accès à des connaissances, à des technologies et à des ressources financières au moyen de partenariats mondiaux.
- Elle reçoit des fonds de l'OMS, de la Banque mondiale, de l'UNICEF et de cinq donateurs bilatéraux : l'Allemagne, la Norvège, les Pays-Bas, le Royaume-Uni et la Suède.
- Elle a un budget fixe de 25 millions de dollars pour l'an 2000.

Pour plus de détails au sujet du RBM, visitez le site Web **www.who.int/rbm/ about.html** sur Internet.

Le Groupe consultatif sur la recherche agricole internationale

L'un des plus anciens réseaux d'intervention, le GCRAI, s'appuie sur des économies d'échelle pour créer et diffuser des connaissances relatives à des variétés végétales, des systèmes de production vivrière et des politiques alimentaires à haut rendement, afin d'aider les pays en développement à lutter contre la pauvreté et l'insécurité alimentaire. C'est une alliance conclue entre 58 donateurs réunis par ses commanditaires, à savoir l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture

Encadré 8
L'initiative Roll Back Malaria Initiative (Faire reculer le paludisme)

- L'initiative Faire reculer le paludisme (RBM) a été lancée conjointement par l'Organisation mondiale de la santé (OMS), la Banque mondiale, le Fonds des Nations Unies pour l'enfance (UNICEF) et le PNUD en novembre 1998.
- Elle compte des organisations internationales, des organismes de développement bilatéral, des entreprises, des ONG et des médias.
- Elle vise à réduire le taux de mortalité du paludisme de 50 p. 100 d'ici 2010 et de 75 p. 100 d'ici 2015.
- Elle a été conçue pour améliorer le système de santé général de pays où le paludisme est endémique en renforçant les divers secteurs des soins de santé, dont le régime de santé public, la société civile et les fournisseurs privés.
- Elle a permis de cerner six domaines stratégiques clés pour la lutte et la prévention antipaludiques, la détection précoce, le traitement rapide, la prévention, une meilleure coordination, un mouvement mondial cohérent et une recherche améliorée.
- Elle a donné lieu à la constitution de partenariats avec des intervenants régionaux, des représentants de divers secteurs de la société, des partenaires industriels et des chercheurs pour veiller à ce que les ressources soient utilisées et distribuées correctement.
- Elle s'appuie sur une équipe centrale de huit à dix membres du personnel de l'OMS pour coordonner ses diverses activités.
- Bien qu'elle ne soit pas un instrument financier, elle a l'intention d'aider les pays à lutter contre le paludisme en leur donnant accès à des connaissances, à des technologies et à des ressources financières au moyen de partenariats mondiaux.
- Elle reçoit des fonds de l'OMS, de la Banque mondiale, de l'UNICEF et de cinq donateurs bilatéraux : l'Allemagne, la Norvège, les Pays-Bas, le Royaume-Uni et la Suède.
- Elle a un budget fixe de 25 millions de dollars pour l'an 2000.

Pour plus de détails au sujet du RBM, visitez le site Web **www.who.int/rbm/ about.html** sur Internet.

Le Groupe consultatif sur la recherche agricole internationale

L'un des plus anciens réseaux d'intervention, le GCRAI, s'appuie sur des économies d'échelle pour créer et diffuser des connaissances relatives à des variétés végétales, des systèmes de production vivrière et des politiques alimentaires à haut rendement, afin d'aider les pays en développement à lutter contre la pauvreté et l'insécurité alimentaire. C'est une alliance conclue entre 58 donateurs réunis par ses commanditaires, à savoir l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture

(FAO), le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD), le Programme des Nations Unies pour l'environnement (PNUE) et la Banque mondiale. Ce réseau entretient seize centres internationaux de recherche agricole. C'est la preuve qu'il est essentiel d'avoir un objectif simple mais important, une orientation et une méthode clairement définies pour viser cet objectif et une structure organisationnelle souple pour l'atteindre. La structure informelle de ce réseau (lui-même n'a aucun statut légal indépendant et ses travaux de secrétariat et de soutien technique sont assurés par la Banque mondiale et la FAO) a fait naître la confiance et la motivation parmi les donateurs et les centres.

Contrairement à l'ISO, le GCRAI a changé d'activité et ajusté sa structure au fil du temps pour tenir compte de nouveaux défis à relever. Les changements se sont succédés à un rythme de plus en plus rapide quasiment tout au long de son existence, mais ils se sont encore accélérés ces dernières années. En 1994, le Groupe a créé le Genetic Resources Policy Committee (Comité des politiques de conservation des ressources génétiques) pour aider à régler les conflits et controverses auxquels donnaient lieu les nouvelles réglementations sur la propriété et l'utilisation du matériel génétique végétal. Actuellement, il consacre environ 9 p. 100 de ses ressources à des travaux de recherche sur la biotechnologie et il étudie la manière dont ses priorités et sa structure pourraient être touchées par cette nouvelle série d'instruments puissants mais sujets à controverse. Ces deux domaines, la propriété du matériel génétique et la biotechnologie, qui soulèvent l'une et l'autre des questions de propriété intellectuelle, illustrent bien comment un réseau créé pour diffuser des connaissances consensuelles peut être entraîné dans des eaux plus litigieuses. En 1995, le GCRAI a constitué des comités consultatifs pour améliorer le dialogue avec les ONG et le secteur privé. En 1996, il a encouragé la création du Global Forum on Agricultural Research (GFAR) suite aux critiques qu'on lui avait faites d'avoir exclu inutilement des membres potentiels – de ne pas donner tout son poids à la participation de pays en développement et de ne pas atteindre la société civile de manière générale. Le GCRAI offre une tribune où tous les intervenants du domaine de la recherche agricole peuvent se faire entendre et proposer des projets à prendre en considération par lui-même et d'autres organismes.

Le cas du GCRAI montre également que l'utilisation et la continuelle amélioration des technologies de l'information sont d'une importance cruciale pour un réseau qui se consacre principalement à la recherche et

à la diffusion de résultats. Ce fait peut être illustré de nombreuses façons. Selon un commentateur :

> *Autrefois, les connaissances autochtones sur les variétés et les méthodes de culture locales et d'autres technologies locales testées pendant des générations parvenaient rarement jusqu'aux scientifiques qui auraient alors pu en tenir compte dans leurs travaux. À présent, ce savoir, combiné à des connaissances scientifiques nouvelles et classiques, est disponible dans le monde entier.*

Maurice Strong, qui a assuré la présidence pour l'examen le plus récent de ce Groupe à l'échelle du système, a dépeint sa vision du rôle futur du GCRAI comme suit :

> *Les nouveaux progrès scientifiques offrent la possibilité de transformer radicalement l'agriculture et les systèmes alimentaires du monde entier [...] nous devons nous vouer à nouveau à la science et à la recherche pour nous assurer que les pauvres ne sont pas exclus et que la biodiversité et l'environnement ne sont pas atteints.*

L'INITIATIVE ROLL BACK MALARIA (FAIRE RECULER LE PALUDISME)

L'initiative Roll Back Malaria (RBM) (Faire reculer le paludisme) est un autre réseau qui crée, partage et diffuse des connaissances, et ceci principalement en coordonnant davantage des initiatives antipaludiques déjà lancées et en faisant entrer, bien plus largement qu'auparavant, tant la société civile que le secteur des affaires dans la lutte contre cette maladie. En mettant ainsi l'accent sur le partage des connaissances entre les secteurs, il peut servir de modèle à beaucoup d'autres réseaux MPP et il est l'un de ceux qui pourraient certainement apporter beaucoup d'enseignements à l'ISO.

Comme le montre Arjen van Ballegoyen dans son étude de cas, l'approche trisectorielle de RBM fait fond sur les enseignements tirés de plusieurs tentatives infructueuses de l'Organisation mondiale de la santé (OMS) pour lutter contre les maladies endémiques dans les pays en développement, y compris le paludisme. En réunissant les connaissances dont disposent les trois secteurs, le réseau espère gagner en efficience et en efficacité et éviter les projets faisant double emploi dans cette lutte. Les principales organisations consacraient déjà une partie de leur équipement au paludisme, mais la communication entre elles était extrêmement mauvaise : les membres de leurs personnels respectifs ne se connaissaient pas et, parfois, ils ne savaient même pas que des travaux analogues se faisaient ailleurs, ce qui posait un problème, pas simplement au niveau transnational, mais même sur le plan local. Ainsi, le simple fait qu'ils

aient maintenant des contacts entre eux est l'un des avantages directs des réunions tenues jusqu'à présent sous l'égide de RBM.

RBM montre que pour les réseaux qui s'occupent de coordonner les activités de recherche, il est d'une importance cruciale de profiter à fond des divers avantages comparatifs des participants. Autrefois, ce principe n'était guère appliqué à cause du manque de communication entre les organismes, ce qui avait pour conséquence que certains d'entre eux acceptaient des tâches pour lesquelles ils n'avaient pas d'avantage particulier ou que certaines tâches étaient tout simplement laissées de côté. Le retour à ce principe et son renforcement — c'est-à-dire l'adoption de méthodes à l'échelle d'un secteur et le regain de communication entre organisations et secteurs — exigeront un long apprentissage et un changement dans les cultures organisationnelles. Ce ne sera pas facile et il faudra du temps. Si l'on réussit, on le devra au fait que le processus s'est accompli du bas vers le haut, à partir du côté opérationnel et en appliquant le principe des sources ouvertes. C'est du côté opérationnel que les gens se rencontrent et cherchent ensemble des solutions créatives aux problèmes, en instaurant un climat de confiance qui, à son tour, renforce les liens entre les chercheurs voués à la lutte contre le paludisme.

Le Programme de gestion urbaine

Le Programme de gestion urbaine (PGU) est aussi une démarche pour coordonner et échanger des connaissances, mais dans ce cas-ci, sur la gouvernance participative en milieu urbain, l'allégement de la pauvreté dans les villes et la gestion de l'environnement urbain (encadré 9). Comme le prouve l'étude de cas d'Oluwemimo Oluwasola, les interactions trisectorielles du PGU se situent au niveau local et prennent la forme de consultations multisectorielles urbaines. Le réseau veille à l'échange des enseignements acquis au niveau local et édifie une base de connaissances plus vaste du bas vers le haut. Il offre ainsi une structure à travers laquelle les villes des pays en développement peuvent tirer un enseignement des succès (et des échecs) que d'autres agglomérations urbaines dans leur région et ailleurs dans le monde ont enregistrés en matière de développement.

L'acquisition et le partage de connaissances sont des conditions sine qua non de la mise en place d'un cycle permanent d'apprentissage et de reformulation de politiques, qui est sous-jacent au bon fonctionnement de tous les réseaux. On constate trop souvent chez eux une attitude simplement réactive. Mais s'ils profitent à fond des possibilités offertes par la révolution mondiale de l'information, les réseaux qui ont pour mission

M121

IMPORTANT NOTE CONCERNING THE FOLLOWING PAGES

THE PAGES WHICH FOLLOW HAVE BEEN FILMED TWICE IN ORDER TO OBTAIN THE BEST REPRODUCTIVE QUALITY

USERS SHOULD CONSULT ALL THE PAGES REPRODUCED ON THE FICHE IN ORDER TO OBTAIN A COMPLETE READING OF THE TEXT.

REMARQUE IMPORTANTE CONCERNANT LES PAGES QUI SUIVENT

LES PAGES SUIVANTES ONT ÉTÉ REPRODUITES EN DOUBLE AFIN D'AMÉLIORER LA QUALITÉ DE REPRODUCTION

LES UTILISATEURS DOIVENT CONSULTER TOUTES LES PAGES REPRODUITES SUR LA FICHE AFIN D'OBTENIR LA LECTURE DU TEXTE INTÉGRAL

micromedia
a division of IHS Canada

20 Victoria Street
Toronto, Ontario M5C 2N8
Tel.: (416) 362-5211
Toll Free: 1-800-387-2689
Fax: (416) 362-6161
Email: info@micromedia.on.ca

Encadré 9
Le Programme de gestion urbaine

- Le Programme de gestion urbaine (PGU) a été lancé en 1986 pour acquérir et mettre en pratique des connaissances dans les domaines de la gouvernance participative urbaine, de l'allégement de la pauvreté dans les agglomérations urbaines et de la gestion environnementale urbaine.
- Il cherche à augmenter la contribution que les agglomérations urbaines des pays en développement apportent au développement humain, à la gouvernance participative, à l'équité sociale, à l'efficience économique et à la réduction de la pauvreté.
- Il a des bureaux régionaux en Afrique, en Amérique latine, aux Antilles, en Asie et au Moyen-Orient, qui répondent aux demandes d'aide de la part des collectivités locales en utilisant les ressources fournies par les partenaires.
- Par l'intermédiaire de ses bureaux locaux, il est en mesure de fournir de nombreuses données en organisant des consultations sur des questions de gestion urbaine, de dispenser un appui aux experts régionaux et d'aider à formuler des stratégies mondiales.
- Il a recours à des plans d'action et à des consultations pour donner des informations sur les lignes directrices à suivre aux niveaux de la ville, du pays, de la région et du monde.
- En 1999, il a lancé des stratégies d'aménagement urbain pour définir les priorités urbaines, et il s'est fondé pour cela sur des analyses de certaines villes, de fréquentes consultations avec les maires, et la participation des résidents.
- Le PGU est administré au niveau mondial par le Centre des Nations Unies pour les établissements humains : Habitat (CHUEH [Habitat]) à Nairobi.
- Il est organisé sous la forme d'un partenariat du PNUD, du CHUEH, de la Banque mondiale et des gouvernements des Pays-Bas, du Royaume-Uni, de la Suède et de la Suisse.
- Il a un budget de plus de 4,5 millions de dollars pour l'an 2000.

Pour plus de détails au sujet du PGU, visitez le site **www.hsd.ait.ac.th/ump/aua.html** sur Internet.

d'acquérir, de partager et de diffuser des connaissances deviennent vraiment proactifs du fait qu'ils peuvent répandre les enseignements tirés tant des échecs que des succès.

LA CRÉATION ET LE DÉVELOPPEMENT DES MARCHÉS

Les réseaux MPP peuvent faire fonction de passerelles entre producteurs et acheteurs, et emprunteurs et prêteurs pour créer des marchés là où il n'y en a pas et les développer là où il y a encore du potentiel. Livrés à eux-mêmes, les marchés ne réussissent pas toujours à produire certains biens d'intérêt public. On le constate au niveau tant mondial que local.

Encadré 9
Le Programme de gestion urbaine

- Le Programme de gestion urbaine (PGU) a été lancé en 1986 pour acquérir et mettre en pratique des connaissances dans les domaines de la gouvernance participative urbaine, de l'allégement de la pauvreté dans les agglomérations urbaines et de la gestion environnementale urbaine.
- Il cherche à augmenter la contribution que les agglomérations urbaines des pays en développement apportent au développement humain, à la gouvernance participative, à l'équité sociale, à l'efficience économique et à la réduction de la pauvreté.
- Il a des bureaux régionaux en Afrique, en Amérique latine, aux Antilles, en Asie et au Moyen-Orient, qui répondent aux demandes d'aide de la part des collectivités locales en utilisant les ressources fournies par les partenaires.
- Par l'intermédiaire de ses bureaux locaux, il est en mesure de fournir de nombreuses données en organisant des consultations sur des questions de gestion urbaine, de dispenser un app[illegible] aux experts régionaux et d'aider à formuler des stratégies mondiales.
- Il a recours à des plans d'action et à des consultations pour donner des informations sur les lignes directrices à suivre aux niveaux de la ville, du pays, de la région et du monde.
- En 1999, il a lancé des stratégies d'aménagement urbain pour définir les priorités urbaines, et il s'est fondé pour cela sur des analyses de certaines villes, de fréquentes consultations avec les maires, et la participation des résidents.
- Le PGU est administré au niveau mondial par le Centre des Nations Unies pour les établissements humains : Habitat (CHUEH [Habitat]) à Nairobi.
- Il est organisé sous la forme d'un partenariat du PNUD, du CHUEH, de la Banque mondiale et des gouvernements des Pays-Bas, du Royaume-Uni, de la Suède et de la Suisse.
- Il a un budget de plus de 4,5 millions de dollars pour l'an 2000.

Pour plus de détails au sujet du PGU, visitez le site **www.hsd.ait.ac.th/ump/aua.html** sur Internet.

d'acquérir, de partager et de diffuser des connaissances deviennent vraiment proactifs du fait qu'ils peuvent répandre les enseignements tirés tant des échecs que des succès.

LA CRÉATION ET LE DÉVELOPPEMENT DES MARCHÉS

Les réseaux MPP peuvent faire fonction de passerelles entre producteurs et acheteurs, et emprunteurs et prêteurs pour créer des marchés là où il n'y en a pas et les développer là où il y a encore du potentiel. Livrés à eux-mêmes, les marchés ne réussissent pas toujours à produire certains biens d'intérêt public. On le constate au niveau tant mondial que local.

La lutte contre les maladies infectieuses est l'un des domaines où les réseaux MPP contribuent à la création de marchés en aidant à mettre au point et à distribuer des vaccins contre des maladies telles que le paludisme. L'industrie du microfinancement est un domaine où les réseaux développent les marchés en ouvrant le crédit aux pauvres. En jetant des passerelles et en développant des marchés, les réseaux MPP profitent de la mutation technologique et de nouvelles possibilités de coopération.

Le réseau Medicines for Malaria Venture

Le nouveau réseau Medicines for Malaria Venture (Des médicaments contre le paludisme) — MMV fait maintenant partie de RBM — est un bon exemple. Il a été lancé pour résoudre le problème du sous-investissement du secteur privé dans la recherche et la production de vaccins et, par conséquent, pour réagir contre la baisse continue, depuis les années 1960, des investissements privés dans la prévention et la lutte antipaludiques (encadré 10). Il cherche à créer des incitations pour mettre au point de nouveaux médicaments et vaccins et, par conséquent, à stimuler la découverte de nouveaux médicaments qui n'auraient sinon jamais été lancés sur le marché.

Les raisons pour lesquelles les grandes sociétés pharmaceutiques s'abstenaient de faire de la recherche sur le paludisme étaient purement économiques. La recherche sur les vaccins antipaludiques est une aventure complexe et, de l'avis général, il faudra encore au moins dix ans pour découvrir un produit efficace. Cet horizon prévisionnel lointain et incertain rend la recherche sur les vaccins antipaludiques très coûteuse. Les entreprises qui envisagent de s'y attaquer n'ont aucune assurance de pouvoir récupérer leurs coûts initiaux. Du côté de la demande, le pouvoir d'achat sur le marché potentiel d'un tel vaccin est faible : la plupart des pays où le paludisme sévit à l'état endémique sont pauvres. Il semble, par conséquent, hors de question de pouvoir en tirer des profits, et le mieux que l'on puisse espérer, c'est de rentrer dans ses frais. Dans ces circonstances, le défi à relever par MMV consiste à intervenir sur le marché pour essayer de rendre moins morne l'horizon des éventuels producteurs de vaccins, dans l'espoir de réveiller leur intérêt et de les mobiliser pour qu'ils se lancent à nouveau dans la mise au point et la distribution d'un vaccin efficace.

Il est clair que ce sont les victimes du paludisme dans les pays en développement qui souffrent le plus d'un tel manque d'investissement. Mais il

M121

IMPORTANT NOTE CONCERNING THE FOLLOWING PAGES

THE PAGES WHICH FOLLOW HAVE BEEN FILMED TWICE IN ORDER TO OBTAIN THE BEST REPRODUCTIVE QUALITY

USERS SHOULD CONSULT ALL THE PAGES REPRODUCED ON THE FICHE IN ORDER TO OBTAIN A COMPLETE READING OF THE TEXT.

REMARQUE IMPORTANTE CONCERNANT LES PAGES QUI SUIVENT

LES PAGES SUIVANTES ONT ÉTÉ REPRODUITES EN DOUBLE AFIN D'AMÉLIORER LA QUALITÉ DE REPRODUCTION

LES UTILISATEURS DOIVENT CONSULTER TOUTES LES PAGES REPRODUITES SUR LA FICHE AFIN D'OBTENIR LA LECTURE DU TEXTE INTÉGRAL

micromedia
a division of IHS Canada

20 Victoria Street
Toronto, Ontario M5C 2N8
Tel.: (416) 362-5211
Toll Free: 1-800-387-2689
Fax: (416) 362-6161
Email: info@micromedia.on.ca

Encadré 10
The Medicines for Malaria Venture

- Le réseau Medicines for Malaria Venture (Des médicaments contre le paludisme) (MMV) s'est fixé pour objectif de faire enregistrer (tous les cinq ans en moyenne) un nouveau médicament antipaludique qui serait vendu à un prix abordable aux populations les plus touchées et permettrait de contrer la résistance croissante aux vaccins existants (il y a encore chaque année plus d'un million de décès causés par le paludisme).
- Il propose une solution efficace à ce problème de santé grâce à un partenariat entre l'industrie pharmaceutique (avec ses compétences dans la mise au point de médicaments) et le secteur public (avec sa connaissance des études in situ et de la recherche fondamentale en biologie).
- Il constitue une bonne passerelle entre les établissements universitaires (chargés de la recherche fondamentale) et la collectivité médicale (chargée du traitement et de la lutte antipaludiques).
- Il a rallié, au départ, des partenaires de tous les secteurs de la société, y compris l'OMS, la Fédération internationale de l'industrie du médicament, la Banque mondiale, le gouvernement des Pays-Bas, le Department for International Development du Royaume-Uni, l'Agence de développement et de coopération de la Suisse, le Global Forum for Health Research, la Fondation Rockefeller et le partenariat RBM.
- Il est géré au jour le jour par une équipe de gestionnaires indépendante des donateurs sur le plan opérationnel, qui stimule et coordonne l'affectation des ressources MMV.
- Il compte recevoir un financement d'organismes gouvernementaux, de sociétés philanthropiques et de fondations pour un montant total de 15 millions de dollars par an d'ici 2001 et de 30 millions de dollars par an peu après.
- S'il réussit à réunir les fonds nécessaires, il lancera son premier produit sur le marché avant 2010.
- Il est structuré dans un esprit d'entreprise comme une opération commerciale sans but lucratif et il amassera les redevances provenant de ses produits dans un fond général, pour ne pas avoir à compter autant sur les dons par la suite.

Pour plus de détails au sujet du MMV, visitez le site **www.malariamedicines.org** sur Internet.

est également de l'intérêt des pays développés de remédier à cet échec du marché, étant donné que certains chercheurs s'attendent à voir revenir le paludisme aux États-Unis et dans d'autres pays développés au cours de la prochaine décennie.

Avec MMV a été créée une nouvelle ONG au sein de laquelle l'industrie et la société civile peuvent coopérer à la recherche de fonds suffisants pour financer la recherche. Les fonds de MMV proviennent, entre autres, du Global Forum for Health Research, de la Fondation Rockefeller, du Smith Kline Beecham and Wellcome Trust, du Department for International

Encadré 10
The Medicines for Malaria Venture

- Le réseau Medicines for Malaria Venture (Des médicaments contre le paludisme) (MMV) s'est fixé pour objectif de faire enregistrer (tous les cinq ans en moyenne) un nouveau médicament antipaludique qui serait vendu à un prix abordable aux populations les plus touchées et permettrait de contrer la résistance croissante aux vaccins existants (il y a encore chaque année plus d'un million de décès causés par le paludisme).
- Il propose une solution efficace à ce problème de santé grâce à un partenariat entre l'industrie pharmaceutique (avec ses compétences dans la mise au point de médicaments) et le secteur public (avec sa connaissance des études in situ et de la recherche fondamentale en biologie).
- Il constitue une bonne passerelle entre les établissements universitaires (chargés de la recherche fondamentale) et la collectivité médicale (chargée du traitement et de la lutte antipaludiques).
- Il a rallié, au départ, des partenaires de tous les secteurs de la société, y compris l'OMS, la Fédération internationale de l'industrie du médicament, la Banque mondiale, le gouvernement des Pays-Bas, le Department for International Development du Royaume-Uni, l'Agence de développement et de coopération de la Suisse, le Global Forum for Health Research, la Fondation Rockefeller et le partenariat RBM.
- Il est géré au jour le jour par une équipe de gestionnaires indépendante des donateurs sur le plan opérationnel, qui stimule et coordonne l'affectation des ressources MMV.
- Il compte recevoir un financement d'organismes gouvernementaux, de sociétés philanthropiques et de fondations pour un montant total de 15 millions de dollars par an d'ici 2001 et de 30 millions de dollars par an peu après.
- S'il réussit à réunir les fonds nécessaires, il lancera son premier produit sur le marché avant 2010.
- Il est structuré dans un esprit d'entreprise comme une opération commerciale sans but lucratif et il amassera les redevances provenant de ses produits dans un fond général, pour ne pas avoir à compter autant sur les dons par la suite.

Pour plus de détails au sujet du MMV, visitez le site **www.malariamedicines.org** sur Internet.

est également de l'intérêt des pays développés de remédier à cet échec du marché, étant donné que certains chercheurs s'attendent à voir revenir le paludisme aux États-Unis et dans d'autres pays développés au cours de la prochaine décennie.

Avec MMV a été créée une nouvelle ONG au sein de laquelle l'industrie et la société civile peuvent coopérer à la recherche de fonds suffisants pour financer la recherche. Les fonds de MMV proviennent, entre autres, du Global Forum for Health Research, de la Fondation Rockefeller, du Smith Kline Beecham and Wellcome Trust, du Department for International

Development du Royaume-Uni (ministère du Développement international), de la Fédération internationale de l'industrie du médicament, de l'Association of British Pharmaceutical Industries et de la Banque mondiale. La recherche-développement est financée principalement par le secteur public et les fondations privées, ce qui crée un contexte commercial plus prévisible pour les sociétés pharmaceutiques qui se sont engagées à fournir leurs compétences et leurs ressources. Tout vaccin découvert fera toutefois l'objet d'un brevet dont le propriétaire sera MMV. En revanche, les sociétés pharmaceutiques seront autorisées à vendre les produits à des populations à faible revenu à des prix abordables. MMV pourrait encaisser des redevances sur les produits ayant un rapport suffisant pour ses partenaires commerciaux et il s'en servira pour alimenter son fonds et avoir moins besoin de dons par la suite. Grâce à cette nouvelle initiative, le secteur privé et le secteur public se donnent pour but de réunir ce qu'ils ont de mieux l'un et l'autre. En mettant en place un mécanisme de marché pour la distribution des vaccins, MMV apporte sa contribution à RBM, qui s'est fixé ambitieusement comme but de réduire de moitié le fardeau mondial total du paludisme d'ici 2010. De plus, il montre clairement que les encouragements à créer des réseaux MPP dans ces domaines sont des investissements dans l'infrastructure mondiale de la santé et pas simplement une aide.

Les réseaux de microfinancement

Les réseaux trisectoriels peuvent également contribuer à développer des marchés pour les ouvrir à ceux qui n'y auraient sinon pas accès. Les réseaux de microfinancement en sont un bon exemple. Le microfinancement — le prêt de petites sommes à des personnes pauvres et à de petites entreprises — est considéré comme l'un des outils les plus efficaces qui aient été inventés jusqu'à présent pour combattre la pauvreté. Pour le financement, les réseaux de microfinancement réunissent des ONG, le secteur public (organismes donateurs et organisations internationales) et des banques commerciales. Comme le dit Anna Ohanyan dans son étude de cas, les opérations de microcrédit, qui sont souvent trisectorielles, fonctionnent grâce à des liens étroits avec divers acteurs, dont des États, des banques centrales, des banques commerciales, des ONG locales et des fondations. Bien qu'elles s'orientent essentiellement vers le microfinancement, elles font plus que de fournir des services financiers. Elles ont également des retombées sociopolitiques, elles renforcent les capacités d'autogouvernance au niveau local (par le financement de programmes éducatifs et, dans certains cas, des prestations de soins de santé) et elles habilitent les pauvres.

Bien qu'une approche mondiale ne soit nullement indispensable pour faire fonctionner le microfinancement, les organisations internationales et d'autres partisans la jugent préférable à cause de la présence d'économies d'échelle, de la possibilité qu'elle offre de partager les meilleures pratiques, et pour de simples raisons d'efficience. Le Groupe consultatif d'assistance aux plus défavorisés, réseau composé d'entreprises spécialisées dans le microfinancement et d'organisations donatrices, vise à encourager les aménagements institutionnels en matière de microfinancement. Il cherche aussi à améliorer la qualité des activités de microfinancement de ce secteur en recommandant des changements dans les pratiques des donateurs. Il veut également enrichir le fond de connaissances sur les méthodes qui permettent aux établissements de microcrédit de toucher le maximum de pauvres et d'améliorer le cadre juridique et réglementaire de leurs activités. La commercialisation, qui est nécessaire pour assurer sa viabilité dans le temps de cette industrie, est un but à atteindre entre le moyen et le long terme. Pour diversifier les sources de financement, il faudra aussi attirer le secteur privé dans les réseaux de microfinancement.

La technologie est un élément essentiel du microfinancement et de son développement futur. Il est extrêmement important d'instaurer des communications électroniques rentables par courrier électronique entre le siège des établissements de microfinancement dans les pays industrialisés et leurs bureaux locaux dans les pays en développement. Le Web est de plus en plus utilisé pour gérer des connaissances et diffuser des informations sur les meilleures pratiques. La *Bibliothèque virtuelle sur le microcrédit* (www.soc.titech.ac.jp/icm/) contient des informations préliminaires sur les spécialistes et les donateurs, ainsi que de la documentation universitaire parallèle sur le microfinancement. Le branchement sur le Web d'un grand nombre de groupes de microfinancement du monde entier offre d'énormes perspectives de progression et d'extension de cette pratique — tout en la rendant plus attrayante pour les banques commerciales. Des initiatives lancées sur le Web telles que PlaNet Finance (www.planetfinance.org) peuvent aider à brancher les établissements de microfinancement du monde entier, ce qui leur permet de partager les meilleures pratiques et même de coter les divers services par ordre d'efficience et d'efficacité pour les pauvres. Pour cela, il faut également renforcer les capacités d'accès à Internet. En passant par le Web pour raccorder ces établissements sur le plan administratif, on contribue aussi à alléger les frais de traitement et les coûts des opérations et à rendre le microfinancement plus attrayant pour les grandes banques commerciales. D'autres réseaux feraient bien

d'examiner attentivement la manière dont les réseaux de microfinancement profitent des possibilités offertes par la révolution de l'information.

LA MISE EN APPLICATION DES IDÉES ET DES DÉCISIONS

La mise en application est un défi à relever par tous les réseaux à un moment ou un autre de leur existence. Certains réseaux MPP sont, toutefois, conçus expressément comme des mécanismes de mise en application, ordinairement pour les traités intergouvernementaux portant sur des problèmes transfrontaliers. Le Fonds pour l'environnement mondial (FEM) peut servir à illustrer la manière dont les difficultés de mise en application peuvent propulser un réseau bien établi du stade intergouvernemental à celui d'un réseau multisectoriel, afin de bien éliminer le déficit opérationnel de gouvernance et d'élargir la participation. La mise en application de la Convention sur les armes chimiques (CAC) est un autre exemple prouvant que l'approche trisectorielle a été payante. Mais pour celle-ci, contrairement au cas du FEM, on continue de se demander si l'on pourra établir des mécanismes suffisamment solides pour permettre à tous les acteurs d'y participer.

Le Fonds pour l'environnement mondial

Fondé en 1991, le FEM est une organisation hybride associant une approche intergouvernementale classique à une importante dimension de réseau (encadré 11). Il accorde des subventions pour des projets entrant dans quatre domaines cibles : la diversité biologique, les changements climatiques, les eaux internationales et l'appauvrissement de la couche d'ozone. Il est également un mécanisme de transfert financier tant pour la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques que pour la Convention des Nations Unies sur la biodiversité, l'une et l'autre de 1992, et il fournit les fonds permettant aux économies en transition de faire face aux engagements contractés dans le Protocole de Montréal. Pendant toute sa phase pilote, il a fonctionné selon une approche intergouvernementale plus traditionnelle, mais devant le mécontentement unanime des pays en développement et les critiques des ONG, il a dû rajuster sa structure de gouvernance en 1994. Dans sa forme restructurée, il accorde également un plus grand rôle aux ONG grâce à des centres de liaison régionaux permettant de recueillir des données sur ses activités et les réunions de son conseil et de diffuser des informations connexes sur ces réunions et sur les consultations avec les ONG. Enfin, il a désigné expressément les ONG et les entreprises, ainsi que les donateurs

Encadré 11

Le Fonds pour l'environnement mondial

- Le FEM a été lancé conjointement par le PNUD, le PNUE et la Banque mondiale en 1991 en tant que mécanisme financier permettant d'accorder des subventions et d'autres fonds à des nations bénéficiaires pour des projets et des activités de protection de l'environnement à l'échelle mondiale.
- Il se préoccupe essentiellement de quatre domaines transcendant les frontières internationales : les changements climatiques mondiaux, la diversité biologique, l'appauvrissement de la couche d'ozone et la pollution des ressources en eau.
- Il fait participer activement des ONG à l'exécution et à la planification de plus de 200 projets.
- Grâce à un petit programme de subventions (à concurrence de 50 000 $ pour des projets nationaux et de 250 000 $ pour des projets régionaux), il fournit à des groupes locaux le soutien financier nécessaire à la réalisation de leurs objectifs environnementaux.
- Il collabore avec des représentants du secteur privé pour fournir un soutien financier et technique supplémentaire.
- Il possède une assemblée, un conseil et un secrétariat, qui sont chargés de formuler ses politiques.
- L'assemblée, qui se réunit tous les trois ans pour revoir les politiques du FEM, comprend des représentants de tous les pays participants.
- Le conseil, qui est l'organe directeur du FEM, se compose de 32 groupes comprenant des représentants de toutes les régions du monde.
- Le secrétariat veille à l'efficacité des politiques décidées, il coordonne leur formulation et surveille la mise en application des programmes approuvés.
- La négociation fructueuse d'arrangements institutionnels en 1994 a abouti à la création d'un fonds de fiducie de plus de 2 milliards de dollars.
- Le FEM finance la différence (ou le supplément) entre le coût d'un projet ayant des objectifs écologiques mondiaux et le projet que le pays aurait lancé sans se soucier de l'environnement mondial.
- Il offre un financement à tous les pays pouvant prétendre à un prêt auprès de la Banque mondiale ou qui sont autorisés à recevoir un soutien technique du PNUD.
- Durant sa phase pilote, il a approuvé plus de 116 projets pour un montant de 733 millions de dollars.
- Il compte plus de 35 pays donateurs qui se sont engagés pour plus de 2,75 milliards de dollars au total.

Pour plus de détails au sujet du FEM, visitez le site **www.gefweb.org** sur Internet.

et les gouvernements, comme ayant qualité de préparer et d'exécuter ses projets.

Le milieu des affaires ne s'est engagé que progressivement dans la mise en application, notamment en fournissant des conseils stratégiques et des avis dans des projets financés par le FEM, ainsi que des données et études techniques. Certains projets font appel, dans un ou plusieurs de leurs éléments, à des sociétés privées, à des industries et à leurs associations. Par exemple, pour quelques projets financés par le FEM dans le domaine des changements climatiques, on a chargé des entreprises de services éconergétiques de fournir et d'entretenir des systèmes d'alimentation électrique. Les leçons tirées du réseau de mise en application du FEM peuvent être très utiles pour faire appliquer d'autres traités du domaine de l'environnement mondial (voir le chapitre 5).

La Convention sur les armes chimiques

La Convention sur les armes chimiques (CAC) (encadré 12) est un autre exemple de traité intergouvernemental pour lequel il a été important d'adopter un mode de mise en application trisectoriel. Mais, contrairement au FEM, qui est axé sur le financement de projets et le renforcement des capacités, il a fallu donner à cette approche trisectorielle la forme d'un mécanisme intégré de gestion des connaissances, pour être sûr que la CAC sera constamment au courant des derniers progrès scientifiques et changements technologiques de l'industrie chimique. Comme Emmanuelle Tuerlings et Julian Robinson l'ont fait observer dans leur étude de cas, on ne peut demander au seul secteur public de s'informer sur les progrès scientifiques. Les autorités nationales ont plus qu'assez à faire pour s'acquitter de leurs fonctions normales dans les limites de leurs programmes de contrôle. Elles n'ont pas forcément le temps ni les moyens de regarder au-delà pour voir ce qui se passe dans les laboratoires de recherche.

Pour remédier à ce problème, les membres de la CAC ont créé le Comité consultatif scientifique international (CCSI) et des organismes consultatifs pour leurs autorités nationales. Les membres de ces organismes consultatifs, auxquels une lourde charge de travail a été implicitement dévolue, ne viennent pas seulement ni même principalement du secteur public. Ils appartiennent également au milieu des affaires et à la société civile : industrie chimique, universités et milieux professionnels. En fait, un grand nombre de membres concernés appartiennent aussi au Pugwash, un mouvement international de scientifiques préoccupés par la question.

M121

IMPORTANT NOTE CONCERNING THE FOLLOWING PAGES

THE PAGES WHICH FOLLOW HAVE BEEN FILMED TWICE IN ORDER TO OBTAIN THE BEST REPRODUCTIVE QUALITY

USERS SHOULD CONSULT ALL THE PAGES REPRODUCED ON THE FICHE IN ORDER TO OBTAIN A COMPLETE READING OF THE TEXT.

REMARQUE IMPORTANTE CONCERNANT LES PAGES QUI SUIVENT

LES PAGES SUIVANTES ONT ÉTÉ REPRODUITES EN DOUBLE AFIN D'AMÉLIORER LA QUALITÉ DE REPRODUCTION

LES UTILISATEURS DOIVENT CONSULTER TOUTES LES PAGES REPRODUITES SUR LA FICHE AFIN D'OBTENIR LA LECTURE DU TEXTE INTÉGRAL

micromedia
a division of IHS Canada

20 Victoria Street
Toronto, Ontario M5C 2N8
Tel.: (416) 362-5211
Toll Free: 1-800-387-2689
Fax: (416) 362-6161
Email: info@micromedia.on.ca

Encadré 12

La Convention sur les armes chimiques

- La Convention sur les armes chimiques (CAC) interdit la mise au point, la production, l'acquisition, le stockage, la conservation, le transfert et l'utilisation d'armes chimiques.
- Elle a été ouverte à la signature en janvier 1993 et elle est entrée en vigueur en avril 1997.
- Elle est le premier accord de désarmement négocié dans un cadre multilatéral prévoyant l'élimination d'une catégorie entière d'armes sous un contrôle international universel.
- Elle est également un réseau officiellement créé par des représentants du secteur public, forces armées et milieux du renseignement inclus, et les pays qui préconisaient une amélioration des relations entre les États-Unis et l'ancienne Union soviétique.
- Les représentants du secteur privé ont été encouragés à participer au réseau à cause de la possibilité d'une augmentation des coûts, d'une réglementation supplémentaire et de dommages liés à des protestations publiques.
- Les intervenants de la société civile, tels que les ONG et les scientifiques, ont joué un rôle déterminant pour communiquer au secteur public de nouvelles informations et idées sur le contrôle des armes chimiques.
- Les Conférences Pugwash, qui sont des rassemblements annuels de scientifiques préoccupés par la mise au point d'armes de destruction massive, ont été les catalyseurs civils les plus importants de la CAC.
- Elles offrent à certaines personnes (conseillers auprès des gouvernements, universitaires spécialisés dans ce domaine et d'autres encore) l'occasion de présenter leur point de vue dans un cadre confidentiel et informel.
- Elles ont permis de s'assurer le concours d'instituts de recherche tels que l'Institut international de recherche pour la paix de Stockholm en Suède et le Midwest Research Institute (institut de recherche du Midwest) de Kansas City aux États-Unis, qui ont produit une série de documents transmis ensuite à diverses délégations sur le désarmement. Des lignes directrices ont été établies pour les inspections sur place avec le concours d'instituts de recherche et de plusieurs représentants du secteur privé.
- L'Organisation pour l'interdiction des armes chimiques a un budget de 65 millions de dollars pour l'an 2000.

Pour plus de détails au sujet de la CAC, visitez le site **www.opcw.nl** sur Internet.

Théoriquement, ces comités consultatifs nationaux et le CCSI devraient être au cœur même du réseau de mise en application de la CAC. Mais il y a malheureusement, dans ce traité, des dispositions sur le secret et la confidentialité qui restreignent sérieusement la participation d'acteurs de la société civile. Puisqu'il faudra trouver un équilibre entre la transparence et la confidentialité, on devra également mettre au point un mécanisme pour donner à la société civile un accès suffisant aux informations

Encadré 12

La Convention sur les armes chimiques

- La Convention sur les armes chimiques (CAC) interdit la mise au point, la production, l'acquisition, le stockage, la conservation, le transfert et l'utilisation d'armes chimiques.
- Elle a été ouverte à la signature en janvier 1993 et elle est entrée en vigueur en avril 1997.
- Elle est le premier accord de désarmement négocié dans un cadre multilatéral prévoyant l'élimination d'une catégorie entière d'armes sous un contrôle international universel.
- Elle est également un réseau officiellement créé par des représentants du secteur public, forces armées et milieux du renseignement inclus, et les pays qui préconisaient une amélioration des relations entre les États-Unis et l'ancienne Union soviétique.
- Les représentants du secteur privé ont été encouragés à participer au réseau à cause de la possibilité d'une augmentation des coûts, d'une réglementation supplémentaire et de dommages liés à des protestations publiques.
- Les intervenants de la société civile, tels que les ONG et les scientifiques, ont joué un rôle déterminant pour communiquer au secteur public de nouvelles informations et idées sur le contrôle des armes chimiques.
- Les Conférences Pugwash, qui sont des rassemblements annuels de scientifiques préoccupés par la mise au point d'armes de destruction massive, ont été les catalyseurs civils les plus importants de la CAC.
- Elles offrent à certaines personnes (conseillers auprès des gouvernements, universitaires spécialisés dans ce domaine et d'autres encore) l'occasion de présenter leur point de vue dans un cadre confidentiel et informel.
- Elles ont permis de s'assurer le concours d'instituts de recherche tels que l'Institut international de recherche pour la paix de Stockholm en Suède et le Midwest Research Institute (institut de recherche du Midwest) de Kansas City aux États-Unis, qui ont produit une série de documents transmis ensuite à diverses délégations sur le désarmement. Des lignes directrices ont été établies pour les inspections sur place avec le concours d'instituts de recherche et de plusieurs représentants du secteur privé.
- L'Organisation pour l'interdiction des armes chimiques a un budget de 65 millions de dollars pour l'an 2000.

Pour plus de détails au sujet de la CAC, visitez le site **www.opcw.nl** sur Internet.

Théoriquement, ces comités consultatifs nationaux et le CCSI devraient être au cœur même du réseau de mise en application de la CAC. Mais il y a malheureusement, dans ce traité, des dispositions sur le secret et la confidentialité qui restreignent sérieusement la participation d'acteurs de la société civile. Puisqu'il faudra trouver un équilibre entre la transparence et la confidentialité, on devra également mettre au point un mécanisme pour donner à la société civile un accès suffisant aux informations

utiles. Si on fait pencher la balance du côté de la confidentialité, la société civile n'aura pas accès à ces informations et aucun réseau trisectoriel de mise en application ne pourra se développer autour de la CAC.

L'ÉLIMINATION DU DÉFICIT PARTICIPATIF

Bien que certains réseaux parmi ceux décrits jusqu'ici soient des réseaux mondiaux trisectoriels qui fournissent ce que les économistes appellent des biens publics mondiaux, ils sont loin de se contenter de livrer simplement un produit. Suivant une pratique bien établie dans le domaine des politiques gouvernementales nationales, les réseaux MPP se préoccupent également de savoir ce qui est ou n'est pas d'intérêt public mondial. Dans ce processus, ils propulsent une question au premier plan de l'actualité de manière à ce que son examen finisse par être considéré comme étant d'intérêt public. D'ordinaire, les réseaux se lancent alors aussi à la recherche de solutions propres à satisfaire cet intérêt de la façon la plus efficiente, efficace et participative possible. En reconnaissant cette dimension aux réseaux, nous entrons dans le domaine plus vaste des résultats informels et intangibles souvent engendrés par les réseaux trisectoriels.

En situant le discours sur le plan transnational, les réseaux MPP s'attaquent au déficit participatif du processus décisionnel international. Ceux qui réussissent facilitent les interactions sociales entre des gens et des organisations qui, dans de nombreux cas, avaient presque exclusivement travaillé les uns au détriment des autres. Pour utiliser la terminologie de Robert Putnam, les réseaux d'engagement civique (« civic engagement »), comme il les appelle, permettent de sortir des dilemmes de l'action collective en encourageant l'adoption de normes de réciprocité généralisée, en instaurant un climat de confiance et en constituant ce que l'on pourrait appeler un capital social mondial. Cette notion de capital social mondial évoque la possibilité que les réseaux MPP aident, tout au moins à moyen et à long terme, à créer ce climat de confiance par-delà les frontières nationales. Ce faisant, ils faciliteraient la formation d'un capital social, non seulement dans la société ou un secteur particulier, mais aussi de société à société, ce qui est crucial pour la création d'un espace public mondial.

C'est là une condition préalable cruciale, non seulement pour le renforcement du consensus et la coopération, mais également pour le bon fonctionnement des marchés. Dans de nombreux cas, le lancement d'un réseau MPP tels que la WCD, s'avère être un investissement dans le capital social, qui, malgré quelques coûts initiaux, est rentable à long terme. Comme

il a été dit plus haut, le processus de négociation de la WCD a été entamé conjointement par la Banque mondiale et l'Union mondiale pour la conservation de la nature (UICN). Sans avoir eu, au début, la moindre garantie de succès, les deux organisations ont financé la première étape du processus WCD, à savoir la conférence de Gland en Suisse. C'était là un investissement dans un processus de longue durée considéré par beaucoup comme très difficile et peu prometteur. On s'est néanmoins aperçu rapidement que la mise en place minutieuse d'une approche trisectorielle portait ses fruits : l'instauration d'un climat de confiance et de compréhension réciproque entre les divers secteurs, qui pavait ainsi la voie à un accord ultérieur. On ne sait, toutefois, pas encore si la confiance ainsi créée sera suffisante pour que l'organisation traverse, par la suite, la phase de mise en application sans encombre. Il est intéressant de noter que l'approche participative adoptée pour l'élaboration des normes de construction de grands barrages s'est répandue aux niveaux tant régional que local : la WCD a lancé une série d'audiences et d'études de cas régionales sur la construction de barrages et proposé une approche multisectorielle pour le faire. Elle a ainsi entamé des processus décisionnels transparents et axés sur les intervenants au niveau local, régional et national que l'on pourrait bien copier dans d'autres domaines de politique générale.

Comme le prouve KatiaTieleman dans son étude de cas, l'échec de l'Accord multilatéral sur l'investissement (AMI) est un exemple de ce qu'il en coûte de ne pas investir assez dans le processus d'élaboration de politiques et le capital social. L'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), en sa qualité d'organisation internationale parrainant le traité sur l'investissement, n'a tout simplement pas bien enclenché le processus. Les ONG ont eu l'impression d'être exclues du processus et le milieu des affaires n'a pas été assez intéressé ni motivé pour y participer. Devant les premières critiques suscitées par l'aspect secret et limitatif du processus de négociation, l'OCDE a pris quelques mesures tout à fait insuffisantes et trop tardives. À mesure qu'augmentait l'opposition à ce traité, les perspectives de réconciliation et de coopération entre l'OCDE et les organisations de la société civile ont été, l'une après l'autre, réduites à néant parce que les représentants publics faisaient la sourde oreille et que les ONG avaient une attitude ultra-radicale. Cet épisode montre que pour rendre les processus de gouvernance participatifs, légitimes et durables, il est crucial de réunir les bonnes conditions.

Transparency International (TI), dont nous avons parlé plus haut, est l'exemple type du réseau qui a réussi à instaurer un climat de confiance

entre divers secteurs et à assurer l'apprentissage des acteurs. La corruption était généralement, du moins jusqu'au milieu des années 1990, un sujet trop « brûlant » pour que l'on s'y attaque. Les États ainsi que les organisations internationales, soit le passaient délibérément sous silence, soit négligeaient de prendre les mesures nécessaires pour s'y attaquer. En fait, certains pays, aussi bien des pays développés qu'en développement, incitaient (et, dans de nombreux cas, continuent d'inciter) à la corruption en accordant des dégrèvements fiscaux à celles de leurs entreprises qui offrent des pots-de-vin aux fonctionnaires étrangers. Mais, depuis le début des années 1990, on en est venu de plus en plus à comprendre que la corruption était un handicap considérable pour le développement et la gouvernance ainsi que pour la légitimité des institutions démocratiques.

C'est TI qui a réussi à faire inscrire la question de la corruption parmi les priorités mondiales et à l'ordre du jour de nombreux pays. Ce réseau a aussi été capable de constituer des coalitions nationales et trisectorielles pour lutter contre la corruption — processus qui présuppose une bonne dose de confiance entre les divers participants. Comme Fredrik Galtung l'a fait remarquer dans son étude de cas, TI sert de passerelle entre des parties aussi peu faites pour travailler ensemble que la Banque mondiale et des groupes de femmes dans des villages ougandais, ou que les pays de l'OCDE et la presse d'investigation en Russie. TI a choisi une stratégie de discussion à l'amiable qui ne cherche pas à enquêter sur les cas de corruption et à les dévoiler, mais qui mise sur la coopération, les encouragements, la consultation, l'éducation et l'influence personnelle. Il crée et abrite une base de données et de connaissances spécialisées de grande qualité sur les questions de corruption. La compétence de ce réseau, combinée à la parfaite crédibilité de son leadership, a contribué à tisser des relations fondées sur la confiance entre lui-même et les entreprises, les États et les organisations internationales. Grâce à ces coalitions trisectorielles, il lutte non seulement contre la corruption, mais il s'emploie à renforcer les capacités, en permettant aux collectivités locales, surtout dans les pays en développement, de se rendre démocratiquement maîtres de leur destinée. Le réseau fournit en particulier les instruments nécessaires à un tel apprentissage, par exemple son Pacte d'intégrité ou le Code de conduite mutuellement accepté. La lutte contre la corruption, bien qu'elle ait des résultats tout à fait tangibles, engendre par conséquent aussi des bienfaits intangibles, tels qu'un niveau d'instruction plus élevé dans les collectivités, les entreprises et les administrations locales. Tout au long de son parcours, TI s'est aussi acquis une très bonne réputation et les coalitions contre la corruption qu'il a lancées et parrainées ont contribué

à créer un climat de confiance entre les acteurs si divers de ce domaine sensible.

Pour mesurer le rendement des réseaux et évaluer les biens et services produits, il ne faut pas oublier les résultats intangibles. Ceux-ci sont indispensables pour une mondialisation durable, car ils permettent de s'assurer que les politiques générales sont de plus en plus nombreuses à être décidées dans des cadres réunissant les éléments les plus fondamentaux d'une gouvernance participative. Ces fonctions des réseaux MPP méritent plus d'attention, car il est d'une importance cruciale pour le succès final du processus d'élaboration de politiques générales que l'on réunisse les bonnes conditions.

Comme nous l'avons montré dans le présent chapitre, les réseaux MPP sont capables d'assumer une grande variété de fonctions, tant pour relever les défis que pour saisir les occasions dont nous avons parlé au chapitre 2. Nous avons déjà mis en évidence quelques questions cruciales, par exemple l'importance des résultats intangibles ainsi que celle des mécanismes d'examens systématiques et des objectifs clairs et bien ciblés. Dans le chapitre suivant, nous allons analyser ces leçons dans le détail et parler d'une série de questions d'une importance cruciale pour une bonne gestion des réseaux.

Chapitre 4

La gestion des réseaux

Que faut-il faire pour que les réseaux fonctionnent bien? Il n'y a pas de recettes simples. Comme nous l'avons montré dans le chapitre précédent, les réseaux semblent être conjoncturels et opportunistes et leur dynamique ne peut être gérée de façon mécanique. On obtient néanmoins de bons résultats avec une gestion qui met l'accent sur un entrepreneurship social habile, une bonne souplesse interne et l'aptitude à apprendre rapidement. On peut dégager encore quelques autres leçons d'ordre général sur la meilleure façon de gérer un réseau. Mais il faut d'abord que les gestionnaires comprennent que les solutions recherchées par leur réseau viendront rarement d'eux — ce sont le plus souvent les intervenants eux-mêmes qui les trouveront. L'objectif d'un gestionnaire de réseau consiste plutôt à gérer les tensions et les conflits que suscite inévitablement une recherche sérieuse de solutions à de vrais problèmes. Il lui incombe de s'acquitter de cette tâche d'une façon constructive, propre à s'assurer l'engagement permanent des participants. Bien que la liste ne soit pas exhaustive, les questions de gestion cruciales sont les suivantes :

- faire démarrer le réseau grâce au leadership et à une vision commune;
- trouver un bon équilibre entre les consultations et les résultats;
- s'assurer un financement suffisant (parce que l'argent est roi);
- conserver la « structure » dans un état structurellement informel;
- trouver des alliés à l'extérieur de son secteur;
- s'attaquer au double défi de la participation (nord-sud et locale-mondiale).

Le démarrage des réseaux

Pour lancer un réseau, il faut des leaders tant sur le plan individuel qu'institutionnel. Par la puissance de sa vision, l'entrepreneur social est capable de rassembler les parties intéressées et de les persuader de mettre tout leur poids dans la balance. Le président de la WCD, Kadar Asmal, a beaucoup contribué à améliorer la respectabilité et la légitimité de cette organisation. Il avait des références morales impeccables : l'un des dirigeants de la Banque mondiale l'a décrit comme étant une personne

courageuse, responsable et d'une grande moralité. Malgré quelques critiques de la part de divers intervenants, ses compétences et son expérience étaient telles que personne n'a réussi à s'opposer à sa nomination à la présidence, et son leadership s'est avéré d'une importance déterminante pour réunir les divers secteurs.

Dans le lancement de l'AIP, Robert Reich, le secrétaire d'État américain au Travail, a joué un rôle de leader qui est allé au-delà de celui d'un entrepreneur en politiques s'attaquant à un problème à un moment crucial. Il a fait fonction d'agent provocateur acculant l'industrie du vêtement à des négociations avec les ONG et le mouvement syndical. Pendant ces négociations, les investisseurs socialement responsables et les leaders religieux ont joué un rôle majeur en sensibilisant le public à la question des ateliers clandestins, ce qui a aidé à maintenir la pression sur l'industrie du vêtement. Mais sans l'énergie de Reich ou l'appui de la Maison-Blanche, l'AIP aurait manqué de crédibilité. Étant donné la politique intérieure des États-Unis à l'époque, il était clair que le partenariat ne pouvait se poursuivre qu'en tant qu'effort librement consenti entre les entreprises et les ONG. Le gouvernement américain a par conséquent limité son rôle à celui de facilitateur et de meneur, mais Reich a joué ce rôle avec brio.

Le succès de la négociation de la Convention d'Ottawa est indissociable du leadership de Lloyd Axworthy, ministre des Affaires étrangères du Canada, et de Jody Williams, coordonnatrice de l'ICBL. Sentant que le processus officiel entamé par l'ONU pour réviser la Convention sur l'interdiction ou la limitation de l'emploi de certaines armes classiques de 1980 était dans une impasse, Lloyd Axworthy a lancé un nouveau processus avec un objectif très simple et clair : faire signer un traité d'interdiction générale des mines terrestres en l'espace de quatorze mois. Pour sa part, Jody Williams y a apporté une contribution décisive en maintenant la campagne internationale sur sa cible et en tenant les membres informés en permanence.

Souvent, le leadership institutionnel vient compléter et soutenir les efforts individuels. Dans le cas de RBM, le leadership de l'OMS a été déterminant pour faire décoller le réseau. Ce cas montre aussi qu'il faut y mettre le prix — pour être un leader, l'institution et ses collaborateurs sont obligés de procéder à des ajustements et à des changements internes. Les institutions ont également besoin d'avoir à leur tête des personnes motivées comme Gro Harlem Brundtland, directrice de l'OMS. Après avoir assuré au départ le leadership et pris l'initiative de réunir les chercheurs et les

réseaux œuvrant pour l'élimination du paludisme, l'OMS est restée un acteur important du réseau RBM. Entre autres tâches, elle est chargée de lui donner une orientation stratégique et de servir de catalyseur, de chercher à édifier et à entretenir des partenariats par pays et à l'échelle mondiale, et de faire en sorte que les activités de RBM soient correctement contrôlées sous tous leurs aspects.

Bien que la mise en application proprement dite n'ait pas encore commencé, le plus gros problème auquel RBM dans son ensemble et son leadership en particulier aient à faire face est la transformation de leur culture organisationnelle. Ils doivent en effet remplacer leur culture fondée sur des initiatives verticales (d'incitation) par une culture reposant sur des approches (d'aspiration) à l'échelle d'un secteur. Le problème du dépassement du statu quo ne se rencontre pas seulement dans des organisations telles que l'OMS, mais aussi dans les pays donateurs et leurs organisations et dans les pays touchés par le paludisme eux-mêmes. Le succès de RBM dépendra de l'aptitude de l'OMS à se transformer de l'intérieur et à éduquer d'autres acteurs. Reste à savoir si l'OMS sera capable de continuer à jouer le rôle de leader de RBM tout en se transformant en membre d'une équipe au sein d'un réseau MPP. La durabilité du réseau dépendra aussi de la question de savoir si l'OMS essaye ou non d'usurper le mérite d'un éventuel succès.

Le leadership doit avoir pour but d'orienter correctement la dynamique du réseau dès le départ. Il y a deux points de la plus grande importance : bien choisir les membres et créer une vision commune. Il est capital de tenir les premières réunions avec le bon nombre de participants soigneusement sélectionnés, car ceux-ci peuvent avoir un effet multiplicateur en incitant d'autres parties intéressées à se joindre au réseau. Le Forum de la WCD, par exemple, est un groupe d'environ 60 personnes représentant les groupes et organismes les plus importants de la Commission. Il fait fonction de ballon d'essai pour le processus de la WCD, mais il constitue également un mécanisme de gestion de réseau en lui-même. Il est indispensable pour le rayonnement de la Commission et pour la mobilisation d'autres acteurs qui ne font pas partie de ses membres officiels, mais qui portent néanmoins beaucoup d'intérêt à ses travaux. Il va aussi, selon toute probabilité, jouer un rôle déterminant dans la diffusion des résultats de la WCB et des activités de suivi. Ce cas montre qu'il est important d'avoir avec soi les représentants des groupes et secteurs les plus importants, mais qu'il est également essentiel de ne pas augmenter trop rapidement le nombre des participants.

M121

IMPORTANT NOTE CONCERNING THE FOLLOWING PAGES

THE PAGES WHICH FOLLOW HAVE BEEN FILMED TWICE IN ORDER TO OBTAIN THE BEST REPRODUCTIVE QUALITY

USERS SHOULD CONSULT ALL THE PAGES REPRODUCED ON THE FICHE IN ORDER TO OBTAIN A COMPLETE READING OF THE TEXT.

REMARQUE IMPORTANTE CONCERNANT LES PAGES QUI SUIVENT

LES PAGES SUIVANTES ONT ÉTÉ REPRODUITES EN DOUBLE AFIN D'AMÉLIORER LA QUALITÉ DE REPRODUCTION

LES UTILISATEURS DOIVENT CONSULTER TOUTES LES PAGES REPRODUITES SUR LA FICHE AFIN D'OBTENIR LA LECTURE DU TEXTE INTÉGRAL

micromedia
a division of IHS Canada

20 Victoria Street
Toronto, Ontario M5C 2N8
Tel.: (416) 362-5211
Toll Free: 1-800-387-2689
Fax: (416) 362-6161
Email: info@micromedia.on.ca

Les leaders de réseau doivent aussi s'assurer que les participants se rendent compte de leur dépendance mutuelle dans la recherche de solutions, et de la nécessité d'innover pour relever le défi qui les attend. Pour se fixer des objectifs communs, il est parfois indispensable de se créer une vision au début du processus. Le cas de la WCD et celui du Partenariat mondial pour l'eau (encadré 13) le prouvent l'un et l'autre. Les deux réseaux ont démarré par des ateliers informels où les participants pouvaient formuler leurs objectifs loin des pressions exercées dans un milieu institutionnel normal. Les pratiques de ce genre sont souvent excellentes pour faire naître la confiance entre des participants qui travaillaient jusque là comme adversaires ou à contre-courant les uns des autres. Mais elles ne peuvent réussir que si les participants sont prêts à sortir des sentiers battus — à quitter leur boîte institutionnelle, comme l'a dit un membre expérimenté du réseau. C'est ainsi que l'on fabrique le

Encadré 13

Le Partenariat mondial pour l'eau

- Le Partenariat mondial pour l'eau (PME) a été lancé dans le sillage de deux conférences tenues en 1992 sur l'eau et l'environnement (à Dublin et à Rio, respectivement). Les participants y ont ressenti le besoin de coordonner leurs efforts pour la gestion et l'exploitation des ressources en eau.
- Il réunit des organisations internationales, des entreprises locales et des ONG dans un même effort pour trouver des formes de gouvernance innovatrices, surtout participatives, dans la gestion des eaux.
- Il est constitué comme une institution informelle et possède un système régional autonome mettant l'accent sur la participation des intervenants de premier plan de chaque région.
- Il encourage les participants à se servir des ressources du réseau pour se renseigner sur les expériences et les besoins d'autres parties.
- Il fournit une assistance stratégique de façon informelle et autonome par l'intermédiaire de comités consultatifs techniques régionaux.
- Il fait participer ses comités à la création d'institutions régionales, à l'élaboration et à l'analyse de politiques et au renforcement des capacités à long terme.
- Il compte parmi ses donateurs l'Australie, le Canada, le Danemark, la France, la Norvège, les Pays-Bas, le Royaume-Uni, la Suède, la Suisse, ainsi que la Banque mondiale et le PNUD.
- Il prévoit un budget de 9,04 millions de dollars pour l'an 2000.

Pour en savoir plus au sujet du PME, visitez le site **www.gwp.sida.se** sur Internet.

Les leaders de réseau doivent aussi s'assurer que les participants se rendent compte de leur dépendance mutuelle dans la recherche de solutions, et de la nécessité d'innover pour relever le défi qui les attend. Pour se fixer des objectifs communs, il est parfois indispensable de se créer une vision au début du processus. Le cas de la WCD et celui du Partenariat mondial pour l'eau (encadré 13) le prouvent l'un et l'autre. Les deux réseaux ont démarré par des ateliers informels où les participants pouvaient formuler leurs objectifs loin des pressions exercées dans un milieu institutionnel normal. Les pratiques de ce genre sont souvent excellentes pour faire naître la confiance entre des participants qui travaillaient jusque là comme adversaires ou à contre-courant les uns des autres. Mais elles ne peuvent réussir que si les participants sont prêts à sortir des sentiers battus — à quitter leur boite institutionnelle, comme l'a dit un membre expérimenté du réseau. C'est ainsi que l'on fabrique le

Encadré 13

Le Partenariat mondial pour l'eau

- Le Partenariat mondial pour l'eau (PME) a été lancé dans le sillage de deux conférences tenues en 1992 sur l'eau et l'environnement (à Dublin et à Rio, respectivement). Les participants y ont ressenti le besoin de coordonner leurs efforts pour la gestion et l'exploitation des ressources en eau.
- Il réunit des organisations internationales, des entreprises locales et des ONG dans un même effort pour trouver des formes de gouvernance innovatrices, surtout participatives, dans la gestion des eaux.
- Il est constitué comme une institution informelle et possède un système régional autonome mettant l'accent sur la participation des intervenants de premier plan de chaque région.
- Il encourage les participants à se servir des ressources du réseau pour se renseigner sur les expériences et les besoins d'autres parties.
- Il fournit une assistance stratégique de façon informelle et autonome par l'intermédiaire de comités consultatifs techniques régionaux.
- Il fait participer ses comités à la création d'institutions régionales, à l'élaboration et à l'analyse de politiques et au renforcement des capacités à long terme.
- Il compte parmi ses donateurs l'Australie, le Canada, le Danemark, la France, la Norvège, les Pays-Bas, le Royaume-Uni, la Suède, la Suisse, ainsi que la Banque mondiale et le PNUD.
- Il prévoit un budget de 9,04 millions de dollars pour l'an 2000.

Pour en savoir plus au sujet du PME, visitez le site **www.gwp.sida.se** sur Internet.

« ciment » social qui permet aux divers acteurs de travailler ensemble de façon continue en faisant naître en eux un sentiment d'appartenance et d'engagement, lequel aide à maintenir le réseau sur pied.

Bien sûr, la formulation d'une vision n'est pas une panacée pour gérer les attentes souvent dissonantes des participants. Le cas du Partenariat mondial pour l'eau montre qu'après les premières réunions, les divergences persistent à cet égard. Certains voient le réseau comme un mécanisme d'action, d'autres comme un simple forum pour échanger des informations. Certains privilégient le rôle de facilitateur, d'autres se prononcent inconditionnellement pour un rôle financier. Certains sont en faveur de priorités thématiques, d'autres de priorités régionales. Une bonne gestion de ces attentes divergentes est la clé du succès d'un réseau — et un grand défi à relever pour son leadership.

Le leadership d'un réseau, qu'il soit individuel ou institutionnel, peut même être un frein si les liens avec une personne ou une institution sont devenus trop étroits. Une fois qu'un réseau a franchi les premiers obstacles et qu'il s'est positionné comme chef de file de la sensibilisation à un problème mondial, ses entrepreneurs sociaux doivent être prêts à partager leur pouvoir à mesure qu'ils recrutent des éléments vitaux dans les trois secteurs. Cette façon de diriger « en se tenant dans les coulisses » s'est également avérée fructueuse dans d'autres contextes institutionnels. En leur qualité de responsables et de pourvoyeuses en capitaux d'amorçage, l'Union mondiale pour la nature (UICN) et la Banque mondiale ont été les principaux moteurs des premières phases de la WCD et ce n'est que par la suite qu'elles ont quitté l'avant-scène. On constate donc que les personnes et organisations faisant partie de réseaux peuvent changer de rôle avec le temps. En fait, il y a de bonnes raisons de croire que l'UICN tout comme la Banque mondiale participeront activement à la mise en application des normes élaborées par la WCD.

L'ÉQUILIBRE ENTRE LES CONSULTATIONS ET LES RÉSULTATS

Un défi de taille que tous les participants à un réseau doivent relever est la recherche d'un bon équilibre entre les consultations à tenir et les objectifs à atteindre dans les délais voulus. D'une part, en raison de la nature non hiérarchisée des réseaux, il est excellent pour eux d'organiser des consultations approfondies, mais il faut beaucoup de temps pour cela. D'autre part, les participants subissent des pressions de la part de leurs commettants qui veulent des résultats. Chaque réseau doit trouver des

moyens de mener à bien le processus tout en fournissant ce que l'on attend d'eux.

Il est important de prévoir un grand nombre des consultations approfondies, surtout durant la phase de démarrage. Une fois que l'on a décidé de lancer un réseau, il faut en établir la légitimité en trouvant un vaste éventail de participants parfaitement représentatifs, ce qui se fait au risque de retarder toute décision. Dans la gestion du processus, il faut surtout veiller à bien gérer les attentes. Il convient de rappeler aux commanditaires, observateurs et critiques du réseau que les résultats tangibles ne sont pas les seuls à être importants. Les résultats intangibles comptent également, tout comme le processus permettant d'obtenir les uns et les autres. En fait, pour que les résultats tangibles se matérialisent, il y a une condition importante à remplir au préalable, c'est d'entamer le « bon » processus. Ceci dit, il y a toujours le danger de se laisser prendre au piège d'un processus. Des parlotes qui ne réussissent pas à obtenir des bénéfices visibles dans les délais fixés ne durent pas longtemps. C'est pourquoi les réseaux doivent absolument se fixer des objectifs clairs et mesurables selon un calendrier établi d'avance, même si certains de ces objectifs semblent insignifiants ou faciles à atteindre.

Le réseau appelé Alliance mondiale pour les vaccins et la vaccination (GAVI) s'est fixé des jalons pour suivre ses progrès et se maintenir sur la bonne voie (encadré 14). Il a un mandat très large : garantir à chaque enfant le droit d'être protégé contre des maladies évitables par la vaccination. Cette mission exige des efforts institutionnels énergiques et durables, ce pour quoi un réseau trisectoriel rassemblant des organisations internationales, la société civile et le secteur privé semble fait sur mesure. Toutefois, comme nous l'avons déjà vu, les réseaux ont des frais de démarrage comparativement élevés et ils obtiennent rarement des résultats dans l'immédiat, ce qui risque à la fois de faire fuir les donateurs et de mettre les partenariats en danger car, avec le temps, les participants perdent leurs objectifs de vue. Pour s'assurer le soutien des donateurs à long terme et garder tous les participants, il est crucial de fixer des points de repère clairement définis. Cela permet de maintenir les participants sur la voie des objectifs opérationnels du court et du moyen terme, et de donner aux donateurs la preuve que le réseau obtient des résultats tangibles et n'est pas bloqué.

De plus, en choisissant des objectifs intermédiaires faciles à atteindre, les réseaux peuvent obtenir des résultats dans des délais assez courts et légitimer leur existence auprès de leurs commettants (en particuliers leurs

Encadré 14
L'Alliance mondiale pour les vaccins et la vaccination

- L'Alliance mondiale pour les vaccins et la vaccination (GAVI) est un réseau qui cherche à améliorer l'accès à des services de vaccination, à promouvoir la vaccination comme faisant partie intégrante des régimes de santé publique et à accélérer la mise au point de nouveaux vaccins.
- Il reçoit des directives de la part d'un conseil d'administration composé d'intervenants internationaux, de délégués de pays en développement, de représentants du milieu des affaires, d'organismes bilatéraux et d'autres associés, qui déterminent conjointement les objectifs et stratégies.
- Il a constitué trois groupes de travail pour une durée limitée en leur donnant pour mission de s'attaquer aux problèmes mondiaux de la vaccination :
  - par l'intermédiaire de son groupe de travail de coordination par pays, il recherche les meilleures pratiques pour établir des systèmes organisationnels et des programmes pilotes dans certains pays;
  - par l'intermédiaire de son groupe de travail de défense, il exprime clairement la vision à partager par les organismes membres et les professionnels mondiaux de la vaccination;
  - par l'intermédiaire de son groupe de travail sur le financement, il cherche des stratégies abordables pour améliorer les capacités de vaccination des pays les plus pauvres de la planète.
- Il fonctionne à l'aide d'un petit secrétariat, dont le siège se trouve au Fonds des Nations Unies pour l'enfance (UNICEF) et qui met en œuvre les décisions prises par le conseil d'administration.
- Il est financé par l'UNICEF, l'OMS, la Banque mondiale, PATH-CVP, le Programme Bill et Melinda Gates de vaccins pour l'enfant, la Fondation Rockefeller, la Fédération internationale de l'industrie du médicament et d'autres organisations (chaque partenaire contribue tous les ans au budget à raison de 300 000 $).

Visitez la page Web de l'UNICEF à l'adresse **www.unicef.org** pour en savoir plus au sujet du GAVI et d'autres initiatives du même genre.

financiers). Dans le cas du Partenariat mondial pour l'eau, un succès remporté avec facilité dans un projet de coopération en Afrique a fait beaucoup pour établir la légitimité de ce réseau. Si l'on ne trouve pas de victoire facile à remporter, il faut absolument adopter d'autres stratégies pour obtenir rapidement des résultats. L'une de ces stratégies peut consister à cibler tout d'abord des aspects techniques, précis et étroitement délimités, d'un problème plus vaste. En obtenant rapidement des résultats, un réseau peut se faire une bonne réputation, ce qui lui donne une marge de manœuvre pour mener en parallèle les processus consultatifs plus longs qui produiront des résultats intangibles importants et créeront le climat de confiance qui est l'une des conditions préalables du succès final.

Encadré 14
L'Alliance mondiale pour les vaccins et la vaccination

- L'Alliance mondiale pour les vaccins et la vaccination (GAVI) est un réseau qui cherche à améliorer l'accès à des services de vaccination, à promouvoir la vaccination comme faisant partie intégrante des régimes de santé publique et à accélérer la mise au point de nouveaux vaccins.
- Il reçoit des directives de la part d'un conseil d'administration composé d'intervenants internationaux, de délégués de pays en développement, de représentants du milieu des affaires, d'organismes bilatéraux et d'autres associés, qui déterminent conjointement les objectifs et stratégies.
- Il a constitué trois groupes de travail pour une durée limitée en leur donnant pour mission de s'attaquer aux problèmes mondiaux de la vaccination :
  - par l'intermédiaire de son groupe de travail de coordination par pays, il recherche les meilleures pratiques pour établir des systèmes organisationnels et des programmes pilotes dans certains pays;
  - par l'intermédiaire de son groupe de travail de défense, il exprime clairement la vision à partager par les organismes membres et les professionnels mondiaux de la vaccination;
  - par l'intermédiaire de son groupe de travail sur le financement, il cherche des stratégies abordables pour améliorer les capacités de vaccination des pays les plus pauvres de la planète.
- Il fonctionne à l'aide d'un petit secrétariat, dont le siège se trouve au Fonds des Nations Unies pour l'enfance (UNICEF) et qui met en œuvre les décisions prises par le conseil d'administration.
- Il est financé par l'UNICEF, l'OMS, la Banque mondiale, PATH-CVP, le Programme Bill et Melinda Gates de vaccins pour l'enfant, la Fondation Rockefeller, la Fédération internationale de l'industrie du médicament et d'autres organisations (chaque partenaire contribue tous les ans au budget à raison de 300 000 $).

Visitez la page Web de l'UNICEF à l'adresse **www.unicef.org** pour en savoir plus au sujet du GAVI et d'autres initiatives du même genre.

financiers). Dans le cas du Partenariat mondial pour l'eau, un succès remporté avec facilité dans un projet de coopération en Afrique a fait beaucoup pour établir la légitimité de ce réseau. Si l'on ne trouve pas de victoire facile à remporter, il faut absolument adopter d'autres stratégies pour obtenir rapidement des résultats. L'une de ces stratégies peut consister à cibler tout d'abord des aspects techniques, précis et étroitement délimités, d'un problème plus vaste. En obtenant rapidement des résultats, un réseau peut se faire une bonne réputation, ce qui lui donne une marge de manœuvre pour mener en parallèle les processus consultatifs plus longs qui produiront des résultats intangibles importants et créeront le climat de confiance qui est l'une des conditions préalables du succès final.

LA RECHERCHE D'UN FINANCEMENT DURABLE

La manière dont un réseau obtient son soutien financier est d'une importance vitale pour sa crédibilité et sa durabilité. Bien que ses capitaux d'amorçage puissent venir d'une source unique, il est parfois important d'obtenir un soutien financier trisectoriel pour un réseau dont l'objectif premier est d'aboutir à un consensus. Pour préserver sa crédibilité, la WCD partage la responsabilité du financement entre organismes gouvernementaux, organisations multilatérales, associations professionnelles, ONG et fondations. Ce qui est encore plus important, c'est qu'aucun des donateurs des divers secteurs ne contribue au budget du groupe pour plus de 10 p. 100. Cette règle s'est avérée cruciale pour assurer l'indépendance de la WCD, mais il faut en payer le prix : les campagnes de financement sont beaucoup plus compliquées quand il faut accumuler un grand nombre de contributions assez faibles. Le temps et les ressources que la WCD a dû consacrer à ses campagnes de financement ont été une entrave, les premiers temps, pour l'exécution de travaux d'ordre plus général.

L'origine véritablement trisectorielle du financement est parfois moins importante pour des réseaux dont l'objectif principal est la mise en application. Le Fonds pour l'environnement mondial (FEM) par exemple, dont la légitimité est liée à des traités intergouvernementaux officiels, tire l'essentiel de son financement d'une seule source : les gouvernements. Ce n'est que lentement qu'il s'est tourné vers le secteur privé. Comme le processus du FEM n'est pas aussi conflictuel de nature, un financement trisectoriel a moins d'importance. Pour prendre un autre exemple, le Groupe consultatif pour la recherche agricole internationale (GCRAI) est financé principalement par ses membres, à savoir des États, des fondations et des organisations internationales. Comme le montre Curtis Farrar dans son étude de cas, les pays industrialisés (en particulier les membres du Comité d'aide au développement de l'OCDE) interviennent pour plus des deux tiers dans le financement du GCRAI. Celui-ci est ouvert aux entités sans but lucratif qui acceptent de suivre ses objectifs et de contribuer au budget à raison de 500 000 $ au moins. Il reconnaît à des sociétés privées le statut d'intervenants mais non de membres à cause du risque de conflit d'intérêt. Ses centres de recherche acceptent, toutefois, des fonds provenant de cette source.

Rugmark, un programme international qui vise à combattre et à prévenir l'utilisation de la main-d'œuvre enfantine dans la fabrication de tapis en Asie du Sud, est un bon exemple d'innovation dans le financement d'un réseau. Le programme prévoit des contrôles indépendants, externes et

sur place, des producteurs de tapis. Ceux-ci peuvent appliquer le label Rugmark sur leurs tapis s'ils certifient qu'ils ont produit ceux-ci sans faire appel au travail des enfants. Les contrôleurs sont engagés et formés par la Fondation Rugmark. Les producteurs de tapis qui présentent une demande de licence s'engagent à ne pas employer d'enfants de moins de quatorze ans et à payer des salaires correspondant au salaire minimum légal de l'endroit. Les producteurs travaillant en famille doivent prouver que leurs enfants vont à l'école. Les sociétés productrices de tapis sont tenues de donner à la Fondation des renseignements complets sur leurs lieux de production, qui sont alors contrôlés périodiquement par des inspecteurs engagés à temps complet. Les importateurs européens et américains de tapis portant le label paient 1 p. 100 de la valeur du tapis à l'importation. Les fonds produits par la vente de tapis portant le label Rugmark sont à leur tour canalisés vers des programmes de réadaptation sociale et d'éducation destinés aux enfants des régions touchées. Le but est d'éviter que les anciens petits tisseurs ne subissent des pressions pour reprendre un emploi illégal et de veiller à ce qu'ils reçoivent une instruction minimale. Des rapports sont périodiquement publiés sur l'utilisation de ces fonds. La transparence du financement est un élément essentiel de la responsabilisation du réseau.

Il est également d'une importance cruciale que le financement se poursuive pendant quelques années au moins — tâche difficile, surtout pour les réseaux trisectoriels qui tournent autour de la recherche d'un consensus. Après tout, la force réelle et l'influence de ces réseaux viennent de ce que ceux-ci ne prétendent pas résoudre les problèmes dès leur création, mais offrir un environnement où les intervenants pourront mettre des solutions au point. Ainsi, à part les résultats intangibles tels que la confiance, de nombreux réseaux ne peuvent pas — et ne doivent pas — garantir le succès. Mais cette absence de garantie constitue un risque financier pour les bailleurs de fonds. L'une des façons de réduire ce risque consiste à limiter strictement l'initiative dans le temps. C'est exactement ce qu'a fait la WCD, comme nous l'avons vu au chapitre 3 : l'organisation est appelée à se dissoudre en juin 2000. Une autre méthode, moins restrictive, pourrait consister à prévoir un examen externe et indépendant des réalisations du réseau après un certain laps de temps et à formuler des recommandations sur ce qu'il convient de faire ensuite. Le FEM est un réseau qui s'est considérablement réorganisé à la suite des recommandations d'examinateurs externes (voir ci-dessous).

LE MAINTIEN DE LA « STRUCTURE » DANS UN ÉTAT STRUCTURELLEMENT INFORMEL

Pour s'assurer que les réseaux restent dans un état « structurellement informel » et sont capables de remplir leurs promesses, il est indispensable de leur donner la bonne configuration institutionnelle. Il y a un piège à éviter, c'est de ne pas faire de ces réseaux de nouvelles institutions, ce qui veut dire qu'il ne faut pas créer d'administrations mais mettre en place des processus d'examen rigoureux. Les réseaux qui réussissent sont ceux qui s'appuient dans toute la mesure du possible sur des institutions existantes et qui limitent leur propre secrétariat au strict minimum. C'est là une leçon que nous a donné le secrétariat du réseau VIH–SIDA, qui était devenu, durant les années 1980, en grande partie un organisme en lui-même. Cet état de chose avait incité les organismes participants et les partenaires à relâcher leurs propres efforts, sachant qu'ils pourraient compter sur les services du secrétariat. Celui du GAVI, au contraire, restreint ses activités à une simple coordination et réduit le plus possible la concurrence dans les activités opérationnelles en laissant les partenaires choisir leur mission en fonction de leurs points forts relatifs.

Les processus d'examen incorporés sont indispensables pour que les réseaux restent des organisations intelligentes et évitent toute pétrification de leurs structures, pratiques et ressources humaines. En plus des examens internes continuels (par exemple, pour comparer les réalisations aux objectifs et aux jalons fixés précédemment), il est indispensable de prévoir des examens externes périodiques. Le FEM a subi deux longs processus de révision indépendants, qui ont permis l'un et l'autre de formuler d'importantes suggestions pour sa restructuration. Ces examens sont cruciaux car, comme l'a dit l'un des responsables du FEM, nous ne savons pas à quoi ressemble la route et quels seront les chauffeurs et les barrages routiers, si bien qu'il est important d'avoir un partenariat évolutif et souple. Le GCRAI a aussi procédé à trois examens à l'échelle du système et à d'autres études transversales. Les examens de ce genre sont certes importants, mais l'apprentissage au jour le jour l'est tout autant, ce qui veut dire que les réseaux doivent rester ouverts aux échanges de vues et réceptifs aux opinions ayant cours ailleurs.

LA RECHERCHE D'ALLIÉS À L'EXTÉRIEUR DE SON PROPRE SECTEUR

Pour faire progresser un réseau, il est souvent utile de chercher à former des alliances dans les trois secteurs. Après tout, les secteurs ne sont pas monolithiques et il arrive parfois que des clivages intrasectoriels donnent l'occasion de former un réseau intersectoriel innovateur.

L'initiative prise par Greenpeace dans le cas de la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques montre parfaitement que l'entrée en scène de nouveaux acteurs peut faire toute la différence dans un processus d'élaboration de politiques générales. Comme le soutient Paul Hohnen dans son étude de cas, Greenpeace a été capable de faire un coup d'éclat dans les négociations internationales sur les changements climatiques en faisant intervenir des compagnies d'assurance privées et en leur donnant des motifs de se faire entendre. Pour Greenpeace, il était important d'avoir des alliés dans le monde des affaires pour y trouver les compétences qui lui permettraient de faire davantage autorité en parlant des risques du réchauffement mondial, et ce grâce à une analyse indépendante des coûts potentiels des changements climatiques. Certaines compagnies d'assurance avaient déjà commencé à évaluer les incidences des changements climatiques et les risques que ceux-ci pourraient représenter pour elles; elles étaient donc des partenaires toutes désignées pour Greenpeace dans le débat sur les changements climatiques. Quelques grandes compagnies d'assurance en étaient déjà venues à comprendre le danger qu'elles couraient de ce fait et certains travaux de recherche indépendants effectués par elles confirmaient les conclusions de Greenpeace et d'autres organismes quant aux sources et aux effets des changements climatiques. Plusieurs compagnies d'assurance parmi les plus grandes n'ont pas tardé à se prononcer publiquement sur la question et à exhorter les gouvernements à prendre d'urgence des mesures radicales.

Il est difficile de dire dans quelle mesure l'influence de l'industrie des assurances a été un facteur déterminant dans les décisions prises finalement aux négociations de Kyoto. Bien que cette industrie n'ait peut-être eu qu'un effet catalytique, il est hors de doute que Greenpeace, en cherchant stratégiquement des alliés inattendus dans divers secteurs, ait contribué à accélérer le processus de négociation et à former une plus vaste coalition en faveur du changement. Grâce à l'intervention de l'industrie des assurances, Greenpeace a été capable de faire pencher la balance des pouvoirs dans les négociations en exploitant les divergences intrasectorielles entre l'industrie des combustibles fossiles et celle des assurances.

Pour l'AIP, comme dans le cas de Greenpeace et de l'industrie des assurances, les divergences intrasectorielles ont joué un rôle important au niveau des priorités. À première vue, l'AIP était une alliance inattendue. Pourquoi certains segments du milieu des affaires et de la société civile (notamment des ONG et, au début, des syndicats) ont-ils décidé de collaborer sur la question des ateliers clandestins, tandis que d'autres ne s'en

sont pas mêlés? Premièrement, bien qu'une partie de l'industrie du vêtement ait hésité nettement à parler publiquement de la question et à reconnaître que ces ateliers posaient un problème, l'autre partie a considéré cette initiative comme une bonne occasion d'améliorer son image de marque auprès du public ou de montrer qu'elle avait déjà entrepris d'améliorer profondément ses conditions de travail. Deuxièmement, au sein de la société civile, les mouvements syndicaux et certaines ONG ont été, dès le début, peu enthousiastes à l'idée d'établir des codes de conduite librement consentis et de former des réseaux avec le milieu des affaires. En choisissant de collaborer avec quelques ONG influentes mais moins sceptiques, le gouvernement américain et les participants venant du milieu des affaires ont été capables de former de nouvelles coalitions, qui ont attiré ultérieurement d'autres participants appartenant aussi à ces secteurs. Actuellement, l'AIP est sur le point d'entrer dans sa phase de mise en application, où elle va devoir relever quelques nouveaux défis de taille, comme nous l'avons dit au chapitre 3. Bien qu'il semble un peu trop tôt pour se livrer à des conjectures sur l'avenir de l'AIP, ses participants de premier plan pourraient tirer des leçons de l'expérience d'autres réseaux qui ont franchi avec succès la barre de transition entre les négociations et la mise en application. Les leçons au sujet de la continuité du leadership et de la gestion des réseaux dont nous avons parlé ci-dessus s'avéreraient particulièrement utiles.

Il est également possible d'exploiter les clivages intrasectoriels dans le domaine public, comme le montre le cas des mines terrestres. À ses débuts, le processus d'Ottawa était une alliance de fait entre quelques gouvernements, l'ICBL et plusieurs organismes de l'ONU. Comme l'affirme Ann Peters dans son étude de cas, le mécontentement suscité par les limitations de la Convention de 1980 sur certaines armes classiques ainsi que les résultats de la conférence chargée de l'examen de la Convention quinze ans après ont provoqué un désaccord entre les gouvernements sur l'interdiction générale des armes anti-personnel et incité certains d'entre eux à resserrer leurs liens avec des organisations non gouvernementales. Cette alliance a permis de marginaliser les gouvernements obstructionnistes et de sortir le processus de l'impasse intergouvernementale dans laquelle il se trouvait aux Nations Unies.

L'aile modérée du mouvement de l'allégement de la dette a également cherché explicitement des alliés hors de son propre secteur. Ce qui a démarré sous la forme d'une coalition de défense entre ONG et groupes confessionnels est devenu un réseau à mailles lâches d'acteurs de la société

civile, de gouvernements et de groupes intergouvernementaux. Certains militants ont tenté nettement d'amorcer un dialogue avec des responsables de gouvernements créditeurs et débiteurs et des institutions financières internationales (IFI), et ces responsables ont de la même façon commencé à se réunir avec des groupes de la société civile. Des leaders modérés du Groupe des sept et des responsables des IFI ont apporté un soutien limité à la campagne Jubilé 2000, ce qui a eu pour résultat de faire entrer ces acteurs dans le réseau plus étendu du débat, sinon du consensus, sur la question. Bien que certains acteurs continuent de voir les responsables des gouvernements et des IFI comme des cibles, ils sont nombreux à commencer à les percevoir comme des partenaires dans la lutte pour l'allégement de la dette de beaucoup de pays pauvres.

LE DOUBLE DÉFI DE LA PARTICIPATION

Bien qu'on les qualifie souvent de mondiaux, la plupart des réseaux qui élaborent des politiques générales sont en fait dominés par des acteurs appartenant aux élites (publiques et privées) du monde industrialisé, lesquelles ont peu de liens avec des institutions locales et des groupes des pays en développement. De nombreux réseaux existent dans un espace entièrement mondial, composé d'organismes intergouvernementaux, de sociétés multinationales et de « méga-ONG » transnationales. Dans chaque secteur, il y a des désaccords entre ces organismes, qui ont la plupart du temps leur siège dans les pays développés, et leurs homologues locaux, principalement ceux des pays en développement. Toutefois, si les réseaux veulent atteindre leurs objectifs à long terme, ils doivent être prêts et aptes à faire intervenir leurs homologues. Ces deux dimensions — le nord par rapport au sud, le plan local par rapport au plan mondial — constituent le double défi de la participation.

Après avoir parlé de l'importance de la participation pour les réseaux, nous allons exposer dans la présente section diverses stratégies dont ceux-ci se servent pour relever ce défi. La notion de « local » désigne ici en gros toutes les organisations, entreprises et autorités gouvernementales de la société civile qui n'ont pas une orientation mondiale; en d'autres termes, pour les besoins du présent rapport, les organisations locales sont celles qui sont, d'une manière ou d'une autre, attachées à un territoire. On englobe dans cette catégorie les gouvernements nationaux, étatiques et provinciaux, ainsi que les entreprises non transnationales et beaucoup d'ONG locales.

Le rôle joué dans les réseaux par les participants locaux et ceux des pays en développement peut varier tout au long du processus d'élaboration des politiques. Beaucoup de réseaux cherchent à s'attaquer à des questions particulièrement préoccupantes dans les pays en développement (telles que le paludisme, les mines terrestres, l'allégement de la dette et le microfinancement) et, par conséquent, ils s'appuient sur les données et les informations recueillies dans ces pays pendant la phase de lancement. Par la suite, cependant, les fournisseurs locaux de ces informations sont en général exclus de la phase de négociation parce qu'ils sont supposés (à tort ou à raison) être représentés par leur gouvernement ou par des éléments de la société civile. Cela fait que beaucoup de réseaux ne cherchent à s'assurer une large participation d'acteurs locaux qu'après avoir déjà pris un grand nombre des décisions les plus difficiles. Il arrive souvent que ce soit uniquement pour pouvoir mettre les politiques choisies en application sur le terrain que l'on s'assure à nouveau le concours d'acteurs locaux.

Cette participation limitée des acteurs locaux et des groupes des pays en développement est à l'origine des critiques dont fait l'objet le processus d'élaboration de politiques mondiales. On reproche aux réseaux de vouloir imposer aux pays en développement les normes et valeurs des pays développés. Dans l'éditorial d'un récent bulletin du Centre Sud, par exemple, on a prétendu que les réseaux, surtout ceux axés sur les questions économiques, servaient à étendre la domination capitaliste à l'étranger. C'est dans ce contexte qu'un clivage s'est produit au sein du mouvement pour l'allégement de la dette, entre réformistes et radicaux, quant à la question de savoir si les donateurs devaient exiger des réformes économiques axées sur le marché comme condition d'admissibilité des pays pauvres. Ces deux points de vue ont leurs adeptes au nord comme au sud, bien que le plus radical des deux soit plus solidement ancré dans les pays en développement. De même, les réseaux se font critiquer parce qu'ils cherchent à imposer des normes mondiales dans le domaine des droits de la personne. Bien que leurs adversaires invoquent souvent des arguments culturels simplement pour résister au changement, ils réussissent néanmoins à soulever la question de savoir s'il existe vraiment des normes mondiales dans certains domaines.

Les réseaux dominés par les pays industrialisés se font également reprocher parfois de chercher à empêcher les autres pays de se développer. Dans les négociations du CAC, par exemple, les pays en développement craignaient que les pays industrialisés ne limitent les transferts de technologies dans

le reste du monde parce que certaines technologies sensibles à double usage (c'est-à-dire pouvant être utilisées pour l'armement tout comme à des fins pacifiques) étaient une menace pour la sécurité. On a finalement pu atteindre le consensus en ajoutant à l'accord un passage reconnaissant les besoins de développement économique et technologique de ces pays.

En fin de compte, et il y a ici un lien avec ce qui précède, les réseaux se font parfois accuser d'essayer d'appliquer deux poids, deux mesures. Nombre de projets environnementaux ont été critiqués parce qu'ils imposaient injustement des frais aux pays en développement alors que l'essentiel du problème venait des pays industrialisés. Pensons, par exemple, au débat sur l'interdiction des chlorofluorocarbures (CFC), groupe de produits chimiques qui contribue à l'amincissement de la couche d'ozone. Comme le dit Reiner Grundmann dans son étude de cas, certains pays, tels que la Chine et l'Inde, trouvaient inéquitable le Protocole de Montréal sur la réduction des CFC et ils ont refusé de le signer. Bien que la production de CFC de la Chine et de l'Inde ait été minime à ce moment-là, le protocole est parti de l'hypothèse qu'en l'an 2000, ces deux pays auraient absorbé 30 p. 100 de la production mondiale totale. Les deux pays ont exigé un soutien financier suffisant et un accès clairement défini à des technologies de remplacement avant de signer le protocole (voir ci-dessous).

POURQUOI LA PARTICIPATION EST-ELLE IMPORTANTE?

La participation de divers groupes dans un réseau est importante pour plusieurs raisons. Premièrement, la participation active d'acteurs locaux et de groupes des pays en développement donne de la légitimité aux politiques mondiales et montre qu'elles n'ont pas été formulées dans un espace mondial abstrait, mais qu'elles sont le reflet de préoccupations réelles sur le terrain. Comme nous l'avons déjà vu, les réseaux qui excluent ces groupes se font souvent critiquer durement. Les accusations selon lesquelles ils imposent les valeurs des pays industrialisés, empêchent le développement et appliquent deux poids, deux mesures, servent toutes à remettre en question la légitimité tant du processus que de ses résultats. Aussi longtemps que de telles accusations sont proférées haut et fort à l'encontre d'un réseau, le caractère « mondial » de celui-ci reste douteux. De plus, la mesure dans laquelle les réseaux deviennent, d'une façon ou d'une autre, responsables envers le public dépend de la nature des liens tissés avec les groupes locaux de tous les pays du monde. La participation favorise tant la légitimité que la responsabilité par le fait qu'elle permet à un plus grand nombre de personnes d'avoir leur mot à dire dans l'élaboration des politiques.

Comme Timothy Sisk l'écrit dans son étude de cas :

> *L'une des principales leçons à tirer de la promotion de la démocratie est la suivante : il faut faire participer les acteurs locaux pleinement et systématiquement aux réseaux MPP si l'on veut augmenter le taux de réussite de l'aide externe axée sur une telle promotion.*

La participation locale donne de la légitimité au processus, en particulier dans les domaines où les réseaux mondiaux peuvent être considérés comme interventionnistes ou comme une source d'ingérence dans les affaires internes.

Deuxièmement, les politiques générales, même si elles ont une portée mondiale, doivent en fin de compte être mises en application sur le terrain. Les populations et institutions locales doivent, par conséquent, être de la partie dès le début si l'on veut qu'elles puissent mettre en application les politiques du réseau et s'y maintenir à long terme. Comme nous l'avons appris lors du débat tenu récemment sur l'efficacité de l'aide étrangère, le succès d'un projet dépend de la mesure dans laquelle les protagonistes réussissent à susciter la détermination chez les intervenants à mettre ce projet en application. S'il y a un sentiment d'appartenance au niveau local, il y a également plus de chances de voir appliquer les politiques durablement une fois que les donateurs seront rentrés chez eux. Le succès des réseaux répond à la même logique. Cette détermination peut naître des encouragements donnés aux intervenants de prendre le réseau en charge grâce à une participation à tous les stades du cycle d'élaboration des politiques, depuis la planification jusqu'à la mise en application. L'exemple de la gestion des forêts montre à quel point il est important de faire entrer des acteurs locaux dans le processus, surtout pendant la phase de mise en application. Le Groupe intergouvernemental sur les forêts et son successeur, le Forum intergouvernemental des forêts (FIF), n'ont jusqu'à présent réussi ni l'un ni l'autre à établir des liens jusqu'au niveau local. Comme le montre Astrid Harnisch dans son étude de cas, les problèmes et les insuffisances du processus FIF viennent principalement du manque de mise en application au niveau régional et local.

Troisièmement, la participation est importante du point de vue normatif. La raison pour laquelle il faut créer des réseaux, c'est que de nombreuses questions relatives à l'élaboration de politiques générales ne peuvent plus être abordées dans des structures classiques, telles que des organisations intergouvernementales. Les populations de tous les pays du monde veulent avoir leur mot à dire dans les décisions qui exigent une approche

mondiale, tout comme elles veulent se faire entendre dans les processus d'élaboration de leurs politiques nationales. En fin de compte, les nouvelles institutions de gouvernance mondiale ne seront durables à longue échéance que si elles encouragent la mise en place d'instances décisionnelles participatives et démocratiques. Bien sûr, cette question n'est pas simplement d'ordre normatif, elle a aussi beaucoup d'importance dans la pratique.

Finalement, bien que nous ayons vu que la participation est une nécessité sur le plan tant opérationnel que normatif, il peut quand même arriver qu'une large participation à un réseau ne soit pas nécessaire. Certains réseaux de recherche scientifique, par exemple, cherchent à garder leurs travaux aussi ciblés et objectifs que possible en limitant le nombre de membres qui n'appartiennent pas au monde scientifique. Le GCRAI a reçu des fonds de sources très diverses et il compte un vaste groupe d'intervenants, mais l'un de ses grands principes est de maintenir ses activités essentielles — la recherche agricole — sous le contrôle de centres indépendants où les scientifiques jouent un rôle prédominant dans la gestion. Il peut arriver que la participation et la délibération approfondie soient superflues pour la simple raison que les questions en jeu ne prêtent pas autant à controverse que, disons, les normes de travail. Néanmoins, même les réseaux œuvrant dans ces domaines moins litigieux doivent avoir une structure de gouvernance ouverte et conserver une transparence suffisante, juste au cas où ils auraient un jour au programme de nouvelles questions plus conflictuelles. Pour ce qui est du GCRAI, c'est chose faite : la modification génétique des denrées alimentaires est déjà devenue un sujet important du programme de ce réseau et elle déclenchera certainement des débats conflictuels. De plus, comme nous l'avons vu au chapitre 2, certaines questions anciennes pourraient donner lieu à de nouveaux conflits à mesure que des progrès scientifiques révéleront des effets ou des liens secondaires inconnus jusque là. C'est pourquoi, les structures de gouvernance doivent rester souples et ouvertes pour pouvoir s'adapter à la complexité croissante des connaissances et des perceptions.

Il y a d'autres cas où la participation de groupes locaux, tout au moins aux premiers stades d'un réseau, pourrait en fait être dangereuse pour eux. Le militantisme en faveur de questions telles que les déplacements de population dans leur propre pays et l'enrôlement d'enfants dans les forces armées peut être une menace pour de nombreux gouvernements. C'est pourquoi le réseau sur les déplacements a d'abord cherché à mettre au point des principes directeurs au niveau mondial avant de chercher des

partenaires locaux. La Coalition internationale pour mettre fin à l'enrôlement d'enfants dans les forces armées a suivi une voie analogue et elle a assuré la légitimité externe de l'action entreprise par des groupes locaux, qui aurait sinon pu mettre ceux-ci en danger.

LES STRATÉGIES DE PARTICIPATION

En examinant les réseaux analysés pour les besoins du présent rapport, on s'aperçoit qu'il y a diverses stratégies pour faire participer les acteurs locaux et les groupes des pays en développement. Certaines d'entre elles ont réussi, d'autres non.

La définition et la recherche de niveaux d'engagement multiples

Plusieurs réseaux ont cherché à se tenir au courant des points de vue et des opinions des parties intéressées locales et de celles des pays en développement en s'implantant plus près d'elles. Ils ont instauré des méthodes de consultation au niveau régional, national et provincial. L'une des façons de procéder consiste à former des organisations de niveau national dont les négociations et délibérations alimentent les débats du réseau mondial. L'ICBL par exemple, a servi de centre de communication à travers lequel diverses ONG, autorités gouvernementales et organisations locales de la société civile pouvaient participer aux manœuvres de couloirs auprès des gouvernements pour faire adopter la Convention d'Ottawa. Si la campagne de lutte contre les mines terrestres a finalement connu le succès, c'est grâce à un ensemble de pressions : celles de groupes nationaux de l'un ou l'autre pays pour attirer l'attention de leur gouvernement sur la question, celles de plusieurs personnalités clés de l'ICBL à l'œuvre sur le plan international, et celles exercées par un pays sur un autre.

Des délégations nationales participent également aux négociations sur les normes environnementales ISO 14 000. Ces délégations cherchent de plus en plus à faire intervenir des organisations de la société civile dans leurs délibérations, avec plus ou moins de succès. Dans certains cas, les ONG n'ont pas voulu intervenir dans un processus perçu comme étant dominé par l'industrie. Les responsables de l'ISO 14 000 n'ont pas réussi non plus à s'assurer le concours des pays en développement, surtout ceux qui n'avaient pas d'association nationale des normes. Ils ont eu du mal à trouver des participants au niveau local et dans les pays en développement parce que ceux-ci manquaient de capacités financières et organisationnelles, problème dont nous parlerons plus loin.

Une autre façon dont les réseaux ont cherché à s'assurer des niveaux d'engagement multiples a consisté à tenir des consultations régionales et

locales durant la phase de lancement et celle des négociations. Le réseau sur les mines terrestres et la Coalition internationale pour mettre fin à l'enrôlement d'enfants dans les forces armées, par exemple, ont tenu une série de conférences régionales auxquelles des gouvernements, des organisations internationales et des représentants de la société civile ont été invités à parler des problèmes et à mettre au point des solutions convenant à chaque région. Les organisateurs ont souligné combien il était important de ne pas réduire les conférences à des coalitions de groupes partageant les mêmes idées, mais d'y voir un moyen d'échanger des informations recueillies à l'aide de recherches en profondeur. Dans chaque cas, les conférences régionales ont finalement abouti à une réunion internationale au cours de laquelle on rassemblait et négociait des informations et des propositions provenant du niveau régional.

La WCD a également cherché activement à connaître les points de vue des intervenants au moyen de consultations et de présentations régionales. De plus, elle s'est lancée dans une série de travaux de recherche au niveau local : 10 études de cas approfondies nationales et à l'échelle des bassins, une grande enquête sur 150 barrages du monde entier et 17 examens thématiques touchant à des questions de portée générale. En engageant le réseau à des niveaux multiples, elle vise à créer une vaste base de connaissances, à recueillir des idées auprès d'un grand éventail de participants et à englober les intervenants dans le processus lui-même. Toutes ces activités semblent cruciales pour le succès final du groupe.

Enfin, certains réseaux œuvrent sur plusieurs plans qui vont du niveau local au niveau mondial. Le réseau informel connu sous le nom de Global Network for Democracy Promotion a estimé qu'une approche multicouche était indispensable pour forcer, quand il le fallait, les pays à amorcer une transition politique. Ses acteurs vont du niveau mondial (donateurs internationaux, organismes de l'ONU) au niveau local (groupes de citoyens, militants du pays), et ils travaillent au cas par cas dans des partenariats formels et informels. Ils utilisent les ressources, connaissances et expériences d'autres pays pour pousser les gouvernements à se soumettre à des processus de libéralisation politique. Bien que ce réseau ait remporté certains succès célèbres dans des pays comme Le Salvador, la Pologne et l'Afrique du Sud, il n'a pas réussi, jusqu'à présent, à amorcer une vraie transition ailleurs, par exemple en Algérie, en Angola, en Bosnie ou au Burundi.

De même, la principale fonction du Programme de gestion urbaine (UMP) est de faciliter les consultations dans les agglomérations urbaines du

monde entier. Nous parlerons plus loin de ce processus, mais nous le mentionnons déjà ici pour donner un autre exemple de réseaux qui cherchent à se rapprocher des acteurs locaux et de ceux des pays en développement pour leur assurer une plus grande participation.

L'établissement de structures qui institutionnalisent la participation

Une autre stratégie par laquelle les réseaux mondiaux relèvent le défi de la participation, celle des pays en développement plus particulièrement, consiste à institutionnaliser la participation dans les structures elles-mêmes. Le FEM, par exemple, a établi une méthode de représentation qui est un hybride innovateur des systèmes de vote utilisés dans les institutions de Bretton Woods (Fonds monétaire international [FMI] et Banque mondiale) et aux Nations Unies. Le système a été mis au point dès la fin de la phase pilote du FEM, durant laquelle on s'est encore servi d'un système de représentation de type Bretton Woods plus traditionnel. Aujourd'hui, le conseil du FEM comprend des représentants de 14 pays de l'OCDE, de 16 pays en développement et de 2 économies en transition. Pour qu'une mesure quelconque puisse être adoptée, elle doit être approuvée par des votes représentant 60 p. 100 des pays et 60 p. 100 des bailleurs de fonds de l'organisation. Ce système donne aux pays en développement une plus grande représentation et plus de pouvoirs qu'ils n'en ont dans les institutions de Bretton Woods, mais il accorde un plus grand contrôle aux donateurs que ne le ferait un mécanisme de type ONU, qui prévoit une voix par pays.

Les pays en développement ont eu peu à dire dans l'établissement du Protocole de Montréal. Certains d'entre eux ont manifesté peu d'intérêt pour le processus, étant donné que la production de CFC de même que la recherche scientifique dont ceux-ci ont fait l'objet avaient leur source dans les pays industrialisés. D'autres ont refusé d'y participer parce qu'ils jugeaient le processus inéquitable. La participation des pays en développement a toutefois fortement augmenté après la création d'un mécanisme de financement connu sous le nom de Fonds multilatéral, qui vise à aider les pays pauvres à passer à des technologies sans CFC. Ce Fonds est administré par un organisme indépendant et géré par un comité exécutif de 14 membres, qui représentent à part égale les pays industrialisés et les pays en développement signataires du Protocole. Cet arrangement a pour but de distribuer équitablement les pouvoirs entre pays riches et pays pauvres, bien que les pays donateurs conservent un droit de veto. Finalement, il semble que, dans de nombreux pays en développement, la

M121

IMPORTANT NOTE CONCERNING THE FOLLOWING PAGES

THE PAGES WHICH FOLLOW HAVE BEEN FILMED TWICE IN ORDER TO OBTAIN THE BEST REPRODUCTIVE QUALITY

USERS SHOULD CONSULT ALL THE PAGES REPRODUCED ON THE FICHE IN ORDER TO OBTAIN A COMPLETE READING OF THE TEXT.

REMARQUE IMPORTANTE CONCERNANT LES PAGES QUI SUIVENT

LES PAGES SUIVANTES ONT ÉTÉ REPRODUITES EN DOUBLE AFIN D'AMÉLIORER LA QUALITÉ DE REPRODUCTION

LES UTILISATEURS DOIVENT CONSULTER TOUTES LES PAGES REPRODUITES SUR LA FICHE AFIN D'OBTENIR LA LECTURE DU TEXTE INTÉGRAL

micromedia
a division of IHS Canada

20 Victoria Street
Toronto, Ontario M5C 2N8
Tel.: (416) 362-5211
Toll Free: 1-800-387-2689
Fax: (416) 362-6161
Email: info@micromedia.on.ca

réduction des émissions de produits chimiques destructeurs d'ozone soit due en grande partie à des mécanismes de marché plutôt qu'au Fonds multilatéral. Néanmoins, la création de ce fonds a été une victoire symbolique pour les pays en développement, qui a aidé à obtenir un soutien mondial en faveur du Protocole de Montréal (encadré 15).

Pour institutionnaliser la participation, toutefois, les réseaux doivent éviter les structures de gouvernance superflues et rigides tout en intégrant un grand nombre de participants de différents secteurs. Comme le dit

Encadré 15
Le Protocole de Montréal

- Le Protocole de Montréal, qui a été signé en septembre 1987, est un compromis aux termes duquel les parties se sont fixé comme objectif d'avoir réduit de 50 p. 100 la production de substances appauvrissant la couche d'ozone en 1999.
- Les partisans d'une réglementation comptaient dans leurs rangs des porte-parole de scientifiques, des membres du personnel d'organismes gouvernementaux et d'organisations internationales et des écologistes.
- Les membres opposés à toute réglementation étaient (dans les années 1970) des producteurs de CFC et des scientifiques sceptiques et (au début des années 1980) des représentants de l'administration Reagan, de la Communauté européenne, du Japon et de l'ancienne Union soviétique.
- La découverte du trou d'ozone au-dessus de l'Antarctique en 1985 a modifié la perception du problème.
- Le débat a été une fois de plus bouleversé quand, en 1986, la société Du Pont, le chef de file des opposants à l'établissement de normes internationales, a déclaré qu'une réglementation était inévitable.
- Du Pont a changé de position de peur que trop d'obstination ne nuise à sa réputation et ne mène à un boycottage de la part des consommateurs.
- Les opposants à toute réglementation ont également été influencés par l'accident nucléaire de Tchernobyl en 1986 et par le changement de politique du gouvernement allemand, qui a fait fléchir plusieurs pays clés de la Communauté européenne.
- Le Protocole de Montréal a institutionnalisé une structure formelle dans laquelle la conférence annuelle des parties est l'organe décisionnel majeur. Il y a également plusieurs autres organes directeurs, y compris un secrétariat, ainsi que des groupes de travail techniques, scientifiques et socioéconomiques.
- Selon le PNUD, la production mondiale de CFC a été réduite de moitié entre 1986 et 1992.

Pour avoir une copie des dispositions du Protocole de Montréal, visitez le site à l'adresse **www.unep.org/ozone/mont_t.htm**.

réduction des émissions de produits chimiques destructeurs d'ozone soit due en grande partie à des mécanismes de marché plutôt qu'au Fonds multilatéral. Néanmoins, la création de ce fonds a été une victoire symbolique pour les pays en développement, qui a aidé à obtenir un soutien mondial en faveur du Protocole de Montréal (encadré 15).

Pour institutionnaliser la participation, toutefois, les réseaux doivent éviter les structures de gouvernance superflues et rigides tout en intégrant un grand nombre de participants de différents secteurs. Comme le dit

Encadré 15
Le Protocole de Montréal

- Le Protocole de Montréal, qui a été signé en septembre 1987, est un compromis aux termes duquel les parties se sont fixé comme objectif d'avoir réduit de 50 p. 100 la production de substances appauvrissant la couche d'ozone en 1999.
- Les partisans d'une réglementation comptaient dans leurs rangs des porte-parole de scientifiques, des membres du personnel d'organismes gouvernementaux et d'organisations internationales et des écologistes.
- Les membres opposés à toute réglementation étaient (dans les années 1970) des producteurs de CFC et des scientifiques sceptiques et (au début des années 1980) des représentants de l'administration Reagan, de la Communauté européenne, du Japon et de l'ancienne Union soviétique.
- La découverte du trou d'ozone au-dessus de l'Antarctique en 1985 a modifié la perception du problème.
- Le débat a été une fois de plus bouleversé quand, en 1986, la société Du Pont, le chef de file des opposants à l'établissement de normes internationales, a déclaré qu'une réglementation était inévitable.
- Du Pont a changé de position de peur que trop d'obstination ne nuise à sa réputation et ne mène à un boycottage de la part des consommateurs.
- Les opposants à toute réglementation ont également été influencés par l'accident nucléaire de Tchernobyl en 1986 et par le changement de politique du gouvernement allemand, qui a fait fléchir plusieurs pays clés de la Communauté européenne.
- Le Protocole de Montréal a institutionnalisé une structure formelle dans laquelle la conférence annuelle des parties est l'organe décisionnel majeur. Il y a également plusieurs autres organes directeurs, y compris un secrétariat, ainsi que des groupes de travail techniques, scientifiques et socioéconomiques.
- Selon le PNUD, la production mondiale de CFC a été réduite de moitié entre 1986 et 1992.

Pour avoir une copie des dispositions du Protocole de Montréal, visitez le site à l'adresse **www.unep.org/ozone/mont_t.htm**.

Charlotte Streck dans son étude de cas concernant le FEM, rien que le grand nombre d'acteurs et d'organismes que compte cette organisation a eu pour effet de rendre le cycle des projets exagérément compliqué et les processus décisionnels beaucoup trop longs. Il a donc été extrêmement difficile de maintenir le FEM dans cet état structurellement informel qui est l'un des plus grands avantages des réseaux.

La mise à profit d'initiatives et de démarches ascendantes en cours

Les réseaux MPP peuvent également régler le problème de la participation en faisant fond sur des initiatives déjà lancées au niveau local et dans les pays en développement. Plusieurs réseaux sont nés de mouvements apparus localement dans ces pays. Le nouveau réseau mondial sur le microfinancement, par exemple, s'est appuyé sur les expériences et les structures d'institutions de microfinancement locales du monde entier, dont la plus renommée est la banque Grameen au Bangladesh. De même, l'initiative Rugmark est l'aboutissement d'efforts déployés localement en Asie du Sud pour combattre le problème de l'emploi d'enfants dans la production de tapis. La collaboration avec des partenaires de pays industrialisés a finalement mené à un système d'octroi de labels qui permet d'identifier et de commercialiser les tapis produits sans main-d'œuvre enfantine.

Les opposants à la pratique des mutilations génitales chez les femmes ont également adopté, ces dernières années, une approche locale. Après une série de démarches descendantes au cours desquelles ils s'étaient fait reprocher vivement de vouloir imposer des valeurs culturelles occidentales, les militants des pays industrialisés ont cherché à créer un réseau par l'entremise de groupes locaux (y compris de nombreuses organisations féminines) qui luttaient déjà contre cette pratique sur le terrain. Sous l'emprise d'une telle combinaison de forces, les leaders culturels de plusieurs collectivités se sont laissés persuader d'interdire ces mutilations génitales.

L'initiative RBM essaie également de miser sur des projets de niveau local. Elle encourage les pays où le paludisme est endémique (principalement les pays en développement) à élaborer de solides propositions pour s'attaquer au problème. Pendant cette phase de planification, le réseau mondial fournit aux pays l'information (et parfois les directives) dont ils ont besoin pour prendre des décisions en connaissance de cause. Les plans ainsi établis par les pays sont envoyés aux organisations internationales, qui sont supposées apporter leur aide pour la mise en application. Cette approche

axée sur le client à l'échelle d'un secteur part du principe que les pays doivent fixer leurs propres priorités. Plutôt que de faire fond sur des initiatives verticales, le réseau RBM s'appuie sur des plans établis au niveau local pour combattre plus efficacement le problème du paludisme.

L'ADAPTATION DES POLITIQUES MONDIALES AUX RÉALITÉS LOCALES

Nous avons vu comment les réseaux mondiaux pouvaient s'édifier par la base afin d'intégrer dans une plus large mesure les points de vue des groupes locaux et des pays en développement. Mais il arrive que la stratégie inverse donne de bons résultats : certains réseaux ont mis au point, au niveau mondial, des approches souples qui peuvent être adaptées et ajustées aux réalités locales.

C'est la stratégie suivie par le Programme de gestion urbaine, qui aide à tenir des consultations dans des agglomérations urbaines de pays en développement du monde entier. Ce réseau, basé hors du Centre des Nations Unies pour les établissements humains : Habitat, à Nairobi, travaille par l'intermédiaire de bureaux régionaux en Afrique, en Asie, en Amérique latine et au Moyen-Orient. Ces bureaux régionaux ont désigné plusieurs institutions pivots (anchoring institutions) — ONG qui concluent des partenariats avec des institutions locales et travaillent avec elles pour faciliter le processus de consultation. Les consultations proprement dites rassemblent des représentants du milieu des affaires, de la société civile et des organismes gouvernementaux pour s'attaquer aux problèmes d'aménagement urbain. Cette approche a également permis de faire participer aux travaux des autorités culturelles traditionnelles, qui sont souvent oubliées dans d'autres réseaux. Tous ces intervenants sont formés à l'aide d'une série de miniconsultations, au cours desquelles ils apprennent à connaître les objectifs des programmes et le rôle qu'ils vont jouer, et à prendre en charge le processus au niveau local. Pendant les consultations elles-mêmes, les participants cherchent avant tout à échanger des informations, à découvrir des relations symbiotiques, à se livrer à des remue-méninges et à choisir les membres d'un comité multisectoriel ayant mission de rédiger un plan d'action. Le réseau mondial fournit des énoncés de politique mises au point au moyen de recherches comparatives, ainsi que des ressources financières. La principale contribution du réseau, toutefois, est le processus de consultation urbaine lui-même, grâce auquel ces recommandations mondiales peuvent être adaptées aux priorités, aux ressources et aux idées créatives locales. Le réseau Travel and Tourism Industry publie annuellement des notes sur les progrès réalisés en se fondant sur les réunions régionales

avec les acteurs locaux. Ces notes sont destinées à être fusionnées avec Action 21 pour l'industrie du tourisme — leur rédaction a été surtout l'affaire des pays industrialisés — afin de témoigner des dernières réflexions sur le développement durable.

La notion d'approche souple au niveau mondial, qui pourra alors être adaptée et ajustée aux réalités locales, est plus difficile à établir dans le contexte de l'établissement de normes mondiales (dont nous parlerons plus loin). Pour cela, des règles de jeu équitables pourraient être la clé du succès d'un réseau. Néanmoins, on constate à l'étude de quelques-uns des cas cités ici que dans la mesure où ils obtiennent les résultats souhaités, les réseaux peuvent recourir à l'un ou l'autre processus de constitution.

LE RENFORCEMENT DES CAPACITÉS : « CAPACITY BUILDING »

Pour s'assurer efficacement la participation des groupes locaux et de ceux des pays en développement, les réseaux mondiaux ont rencontré un premier obstacle, à savoir le manque de capacités financières et organisationnelles. Ces groupes ont également moins accès aux informations de base que leurs homologues transnationaux dans les pays industrialisés. C'est particulièrement évident dans le domaine des technologies de l'information, où le monde se divise de plus en plus entre ceux qui y ont accès et ceux qui en sont privés. Cette division ne suit pas exactement le tracé de la ligne de partage entre le niveau local et le niveau mondial ou entre le nord et le sud. Beaucoup de gouvernements et d'ONG des pays en développement ont accès au courrier électronique et à Internet, tandis que de nombreux groupes du monde industrialisé, surtout dans les zones rurales et dans les centres-villes, n'ont pas cette chance. En moyenne, cependant, le sud est moins « branché » que le nord. Quoiqu'il en soit, les possibilités de se relier aux réseaux mondiaux sont visiblement limitées pour les organisations locales du monde entier.

Plusieurs réseaux ont cherché à renforcer les capacités des partenaires locaux et de ceux des pays en développement. Le réseau RBM, par exemple, propose d'apporter directement son aide et son savoir aux pays qui n'ont pas la capacité d'établir des plans de mise en application. Il œuvre également par l'intermédiaire de ses membres multilatéraux pour la restructuration des secteurs des soins de santé dans les pays concernés. La participation des pays en développement aux phases initiales des négociations sur l'ISO 14 000 a été limitée par le manque de connaissances techniques, de moyens financiers et d'accès à l'information. Les États industrialisés ont fait des efforts financiers pour rendre les acteurs de pays en

développement (États et ONG) capables d'y participer correctement, mais comme nous l'avons vu au chapitre 3, ils n'ont pas fait assez.

Le GCRAI a essayé de renforcer les capacités de ses collaborateurs dans les centres nationaux de recherche agricole des pays en développement par la formation et les conseils techniques. L'un des 16 centres auxquels il apporte son soutien, à savoir le Service international pour la recherche agricole nationale, a pour principal objectif de renforcer les systèmes de recherche nationaux. Néanmoins, en raison de l'ampleur de la tâche et du manque de ressources, cette organisation n'a jamais réussi à atteindre un parfait consensus sur la priorité à donner à cette fonction. Ces expériences étant limitées, il semble que l'on puisse encore trouver des stratégies plus créatrices pour rendre les groupes locaux et ceux des pays en développement mieux à même de participer aux réseaux.

En général, le renforcement des capacités est un processus de longue haleine. Comme les organismes donateurs et les ONG s'en rendent compte de plus en plus, ces activités sont plus efficaces quand elles se font sur demande, c'est-à-dire en fonction des besoins exprimés par les acteurs de la société civile et des États eux-mêmes, et non comme une obligation qui leur est imposée. Le cas du réseau RBM, dont nous avons parlé au chapitre 3, illustre bien cette approche.

Dans ce chapitre, nous avons présenté — en nous fondant sur nos études de cas — quelques-uns des problèmes clés qu'affrontent les réseaux en matière de gestion. Il est important que les organisations internationales, et plus particulièrement les Nations Unies, s'y attaquent pour trouver des solutions.

Chapitre 5

Les réseaux et les Nations Unies

Dans le monde tel qu'il est décrit ici, nous avons besoin d'innover dans notre façon de relever les défis de la gouvernance mondiale et nous constatons que les répercussions sont particulièrement importantes pour les travaux de l'Organisation des Nations Unies. Les leaders de l'Organisation ont commencé à placer l'idée de réseaux MPP au premier plan de leur vision et de leur stratégie, afin de pouvoir relever plus efficacement les défis à affronter par notre planète au XXI[e] siècle. Dans le discours qu'il a fait en 1999 aux assemblées annuelles du Forum économique mondial, le secrétaire général de l'ONU, Kofi Annan a fait observer ce qui suit :

> *Il fut un temps où les Nations Unies traitaient seulement avec des gouvernements. À présent nous savons que nous ne pourrons pas faire régner la paix et la prospérité sans conclure de partenariats avec les gouvernements, les organisations internationales, le milieu des affaires et la société civile.* [Traduction]

De même, Mark Malloch Brown, administrateur du PNUD, a déclaré ce qui suit dans l'avant-propos du *Rapport mondial sur le développement humain* de 1999 :

> *Nous voyons apparaître une nouvelle structure de gouvernance mondiale, moins formelle, dans laquelle les gouvernements et les partenaires de la société civile, du secteur privé et d'autres groupes forment des coalitions fonctionnelles par-delà les frontières géographiques et les lignes politiques traditionnelles, afin de faire évoluer les politiques de manière à satisfaire les aspirations des citoyens du monde. [...] Ces coalitions font appel au pouvoir de convocation que détiennent les Nations Unies, les institutions de Bretton Woods et les organisations internationales, et aux rôles joués par celles-ci dans la recherche du consensus et l'établissement et la mise en application de normes, mais elles tirent leur force essentiellement de ce qu'elles sont plus grandes que chacun de nous et qu'elles donnent une nouvelle expression à la Charte de l'ONU « Nous, les peuples ».* [Traduction]

C'est reconnaître clairement que l'Organisation ne peut mener à bien sa mission dans le nouveau millénaire que si elle met au point une méthode systématique et fiable pour travailler avec les gouvernements, les entreprises et la société civile dans des réseaux MPP. Ce qui est tout aussi important, c'est qu'en facilitant la naissance de ces réseaux, en contribuant à leur bon fonctionnement et en renforçant les capacités dont les

États et d'autres acteurs ont besoin pour y participer, l'ONU se rendra plus efficace et plus crédible. Ce faisant, elle montrera aux intervenants et observateurs, et par-dessus tout à ses clients (les pays membres), qu'elle est capable d'encourager et de faciliter l'interaction et l'apprentissage social nécessaires au succès de ces réseaux.

Dans son Rapport du millénaire — *Nous les peuples : Le rôle des Nations Unies au XXI^e siècle*, que la présente publication vient appuyer — le secrétaire général parle de l'importance des réseaux mondiaux d'intervention pour le remaniement du rôle de l'Organisation des Nations Unies :

> *Bien souvent les arrangements institutionnels formels n'ont ni la portée, ni la souplesse, ni la capacité voulue en matière d'information pour suivre l'évolution rapide des préoccupations mondiales. De ce fait, pour mobiliser les compétences et les apports d'acteurs mondiaux très divers, il faudra sans doute constituer des réseaux mondiaux de politique publique informels, ponctuels, pluridisciplinaires et regroupant toutes les nations et les institutions les plus diverses. L'Organisation des Nations Unies est bien placée pour favoriser ces « coalitions pour le changement » dans tous les domaines qui relèvent de sa responsabilité.*

De par ses missions essentielles que sont la paix dans le monde, le développement durable et l'aide humanitaire, l'Organisation a pour mandat d'affronter quelques-uns des défis mondiaux clés du XXI^e siècle. De plus, étant donné l'universalité de sa composition, elle est bien placée pour mettre en évidence et relever les défis souvent négligés, mais cruciaux,
de la participation dont nous avons parlé au chapitre 4. Enfin, en faisant fonction de facilitateur et de plate-forme pour les réseaux MPP, elle peut jouer un rôle d'intermédiaire entre les États et les entreprises ainsi que la société civile. Bien que, dans un avenir prévisible, la souveraineté nationale continue de restreindre la justification et la légitimité des États, les entreprises, quant à elles, profitant de l'ouverture des marchés et de la révolution technologique, échappent depuis longtemps à de telles restrictions.

En même temps, les événements exposés au chapitre 2 ont mis directement en doute la mission de l'ONU et son aptitude à régler les questions de politique générale de plus en plus complexes de notre époque. En outre, l'Organisation compte plus d'États membres que jamais et les inégalités économiques et informationnelles entre eux ont augmenté de façon spectaculaire, ce qui met à rude épreuve l'engagement qu'elle a pris d'être universelle. Si elle veut atteindre ses propres objectifs avec efficacité et

efficience, elle sera de plus en plus amenée, avec ses organismes spécialisés, à travailler au sein de réseaux MPP et avec eux, non pas simplement par choix, mais pour se plier à un impératif opérationnel. Par de nombreux côtés, l'avenir des réseaux MPP est celui des Nations Unies, et vice versa.

Nous allons proposer ici une approche à trois voies pour l'engagement de l'Organisation des Nations Unies dans les réseaux MPP. Afin de pouvoir décider des rôles qu'elle aura à assumer dans ces réseaux et de la manière dont elle pourra coordonner son action avec celle des autres partenaires, elle devra mettre au point des mécanismes de classement par ordre de priorité, de coordination et d'engagement avec les entreprises privées et la société civile.

DE LA VISION À LA RÉALITÉ : UNE APPROCHE À TROIS VOIES

Les Nations Unies ne seront pas obligées de réinventer la roue pour s'engager davantage dans les réseaux MPP. Comme le montrent plusieurs des cas étudiés dans les chapitres précédents, elles sont déjà actives, par l'entremise de leurs organismes spécialisés, dans plusieurs de ces réseaux, que ce soit ceux sur les normes et règlements techniques (Union internationale des télécommunications, Organisation de l'aviation civile internationale, Union postale universelle et Organisation maritime internationale), sur le développement durable et les droits de la personne (PNUE, OMS, FAO OIT, PNUD, Haut Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme, et d'autres) ou sur l'aide humanitaire, les réfugiés, la sécurité, le désarmement et le relèvement politique (Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés). Dans certains cas, la structuration en réseau est présente dans les deux premiers domaines, et moins visible mais de plus en plus importante, dans le troisième.

Il reste que la participation de l'ONU a été jusqu'ici peu systématique, pour ne pas dire accidentelle, plutôt que due à un choix stratégique délibéré et déterminant qui tient compte de la transformation du système international et voit dans les réseaux une solution prometteuse. La plupart de ces initiatives ont été prises au cas par cas et elles restent en grande partie l'affaire d'organismes spécialisés. Il y a souvent un manque de coordination entre les différents organismes, auquel s'ajoute une absence de vision stratégique insistant sur la sélection des domaines d'intervention et des rôles potentiels qui permettraient au système onusien d'exercer une influence maximale et de s'aligner étroitement sur sa mission. En outre, on n'a jamais fait de synthèse ou d'analyse des diverses expériences de ces organismes pour en tirer des leçons, tant au

sein de l'ONU qu'à l'extérieur, et partager les meilleures pratiques. Et enfin, il faut encore entamer un dialogue à l'échelle mondiale avec les institutions partenaires, afin de diviser le travail de manière à tirer profit des avantages comparatifs de chacune d'elles pour relever les défis mondiaux en veillant aux synergies et, par conséquent à l'efficacité et à l'efficience.

Dans la vision stratégique de leurs futurs engagements dans les réseaux, les Nations Unies doivent prendre en compte à la fois les leçons déjà apprises (exposées dans les chapitres précédents) et les réalités politiques. À en juger d'après les initiatives prises récemment en matière de réforme et les réalités politiques contemporaines, les Nations Unies n'ont à l'horizon aucune perspective de réforme institutionnelle importante et elles ne peuvent pas non plus compter sur un nouveau financement majeur. Elles font face à de grosses réductions de leurs ressources politiques, humaines et financières et elles doivent mobiliser ces ressources limitées de façon stratégique pour amorcer le changement. Faisant fond sur les leçons tirées de nos études de cas et sur les réalités politiques, l'approche à trois voies que nous proposons pour encourager l'ONU à s'engager dans des réseaux MPP est à la fois réalisable et visionnaire :

- renforcer et regrouper les réseaux existants en se concentrant sur les processus de mise en application et d'apprentissage;
- étendre les réseaux de mise en application qui aideront à redonner vie à des conventions faibles ou faiblissantes présentant de l'importance pour la mission de l'ONU;
- lancer de nouveaux réseaux là où le besoin s'en fait sentir.

Le **renforcement des réseaux MPP existants** concerne tous les réseaux qui ont des normes et objectifs clairs, qui bénéficient de larges appuis, et dans lesquels les Nations Unies ont un avantage comparatif pour améliorer la participation, la mise en application et, éventuellement, l'apprentissage. Pour devenir plus solides, il faut que ces réseaux aient un cadre de mise en application clair et réalisable, des mécanismes de renforcement des capacités propres à encourager la participation et la mise en application, ainsi que l'aptitude à tirer des leçons de leur processus de mise en application. En renforçant les capacités des réseaux MPP sur le plan de la mise en application et de l'apprentissage, on porte d'ordinaire l'attention sur les interactions locales-mondiales au détriment de celles entre les sociétés transnationales, les ONG internationales et les gouvernements nationaux, qui ont tendance à dominer la phase de

négociation. Les réseaux qui ont intégré des acteurs locaux au début du cycle d'élaboration des politiques ont souvent moins de difficultés dans la mise en application, puisqu'ils règlent leurs problèmes de capacité immédiatement et que leur attention est dirigée plus systématiquement sur la dynamique locale-mondiale. En l'absence de ressources financières supplémentaires et devant les questions politiques souvent délicates en jeu, il faudrait avant tout tirer le maximum du stock de connaissances et créer les infrastructures d'information et de communication essentielles, qui restent problématiques pour beaucoup.

Au chapitre 3, nous avons évoqué les problèmes croissants de chevauchement et de compétition entre diverses initiatives, par exemple celles concernant les codes de conduite, les procédures de vérification non obligatoires et les labels. La compétition entre ces programmes permettra sans aucun doute aux décideurs de découvrir leurs forces et leurs faiblesses respectives. En même temps, toutefois, comme nous l'avons montré dans les chapitres précédents, l'existence de plusieurs programmes pour une même question risque de faire avorter tous les efforts. Les organismes de l'ONU pourraient aider à **regrouper les initiatives existantes** et à mettre au point, en collaboration avec d'autres acteurs, une série de « méta-normes » englobant les meilleures pratiques en matière de rapports et de vérification, telles que les bilans sociaux ou les contrôles de la conformité. Ils pourraient alors combiner ces initiatives avec des projets de réglementation librement consentie tels que les codes de conduite. Bien que le potentiel d'apprentissage découlant de la compétition risque d'être éliminé par l'instauration de telles normes obligatoires, il peut être compensé par les mécanismes d'apprentissage internes que possèdent les réseaux transparents et égalitaires.

Comme l'a prouvé le FEM, les réseaux MPP peuvent aider à mettre en application des conventions essentielles à la mission de l'ONU. Celle-ci pourrait contribuer à **renforcer les réseaux trisectoriels de mise en application pour redonner vie à des conventions faibles ou faiblissantes qui sont au cœur de sa mission**, comme celle du Protocole de Kyoto. Il faudrait alors donner plus de pouvoir aux alliés du secteur des entreprises qui sont en faveur des réformes (par exemple, l'industrie des assurances et celle des énergies de remplacement), continuer d'appuyer la recherche scientifique et stratégique pour renforcer les milieux de recherche transnationaux actuels (en se focalisant sélectivement sur les pays clés) et renforcer les coalitions de pression en faveur des réformes entre l'État et la société civile pour réduire le fossé entre le nord et le sud.

Pour tirer le maximum de leurs ressources, les Nations Unies seront notamment obligées d'agir en entrepreneur de réseaux et de trouver des créneaux qui se prêtent au **lancement de nouveaux réseaux** MPP mais dans lesquels personne n'est disposé ni apte à entamer le processus, quand ce n'est pas celui-ci qui semble bloqué. Les domaines où ces conditions semblent exister actuellement sont ceux des organismes génétiquement modifiés, des pêcheries et de la criminalité transnationale, y compris le blanchiment d'argent. Le secrétaire général reconnait par exemple dans son Rapport du millénaire que la question de la biotechnologie et des organismes génétiquement modifiés exige à présent un dialogue à grande échelle entre des intervenants de toutes sortes. C'est pourquoi il demande que l'on convoque une assemblée de hauts responsables de l'action gouvernementale à l'échelon mondial pour débattre des risques et des possibilités liés au recours croissant à la biotechnologie et au génie biologique. Au début, une telle étude chercherait à découvrir certains domaines bien particuliers comme la sécurité alimentaire, où les structures d'incitation ont changé à tel point que les perspectives d'apprentissage social se sont améliorées et où l'on a des raisons de croire que les participants partagent le même intérêt réel pour l'élaboration d'un savoir consensuel. L'expérience de la WCD offre un point de départ utile à l'établissement d'un plan d'action. Si les Nations Unies étaient amenées à s'attaquer dans un esprit d'entreprise à des questions touchant au cœur même de leur mission, elles pourraient étendre leur légitimité politique dans des États puissants et s'assurer ainsi de nouvelles ressources.

Sur un plan plus général, les Nations Unies devront décider soigneusement du nombre de voies à emprunter en même temps. Leur structure actuelle, leur potentiel humain et leurs ressources pourraient leur imposer de réelles limites. La décision dépendra aussi des fonctions que le réseau sera supposé assumer. Des fonctions de développement et de diffusion des connaissances exigent sans doute moins de temps et de ressources que la négociation et l'établissement de normes. Néanmoins, le fait de s'engager dans un réseau, qu'il soit nouveau ou ancien, sans aller jusqu'au bout serait un mauvais signal à envoyer aux clients et aux partenaires.

LES RÔLES À JOUER PAR LES NATIONS UNIES DANS LES RÉSEAUX MPP

Pour faire aboutir cette approche à trois voies ambitieuse mais nullement irréaliste, les Nations Unies et leurs organismes spécialisés peuvent jouer un certain nombre de rôles dans les réseaux : convocation d'assemblées,

plate-forme et « espace protégé », entrepreneur social, entrepreneur en normes, gestionnaire de réseaux à niveaux multiples et renforcement des capacités. Le classement par ordre de priorité n'est donc pas seulement une question d'engagement dans un réseau existant ou d'appui envers un nouveau. Il s'agit aussi de comprendre clairement dans quel(s) rôle(s) les Nations Unies sont prêtes à intervenir au sein des réseaux et quels sont les résultats que leur engagement est censé apporter. Tout cela doit être communiqué aux autres participants au réseau, afin de ne pas ébranler les partenariats à cause de fausses attentes. En fait, la transparence et la fiabilité des partenariats seront un facteur crucial de la bonne exécution des fonctions ci-dessus. Les Nations Unies devront profiter davantage de l'intérêt croissant témoigné par d'autres organisations aux réseaux MPP. Du côté du secteur privé, la Chambre de commerce internationale coopère déjà avec un certain nombre d'organismes onusiens à l'élaboration de politiques mondiales. De même, le Forum économique mondial a manifesté un intérêt croissant pour la question. Ses membres, son pouvoir de convocation et son Center for the Global Agenda en font un partenaire précieux pour la facilitation et la gestion de réseaux.

Les Nations Unies et la convocation d'assemblées

Les Nations Unies ont joué certains de leurs rôles les plus cruciaux dans les coulisses en réunissant des intervenants clés et en mettant en place les conditions dans lesquelles pouvait s'édifier une base de connaissances consensuelles. Elles y sont parvenues en agissant comme intermédiaire et en mobilisant les groupes d'intérêt clés pour le bon fonctionnement des réseaux. La contribution la plus spéciale et la plus logique qu'elles aient apporté à l'émergence et au fonctionnement de réseaux MPP a été — comme il se doit — la convocation de tels réseaux. Leurs organismes ont prouvé qu'ils avaient un avantage comparatif dans l'organisation et la convocation d'assemblées sur des questions faisant l'objet de conflits entre le nord et le sud. Ils en ont également un dans la contribution apportée à l'édification d'une base de connaissances consensuelles dans un large éventail de domaines scientifiques et techniques : on peut citer entre autres le PNUE, l'OMS et les organismes techniques. Les pays en développement acceptent souvent plus facilement comme intermédiaires les organismes de l'ONU que les institutions de Bretton Woods parce qu'ils ne les perçoivent pas comme étant dominés par les pays industrialisés.

Les organismes des Nations Unies comme plate-forme et espace protégé

Les organismes de l'ONU ont offert une plate-forme et un espace protégé à des personnes et à des institutions qui se réunissaient au sein d'un réseau. Ils remplissent ce rôle en mettant en place des règles de jeu équitables pour les négociations et pour l'édification d'une base de connaissances consensuelles. Ils peuvent donc servir de catalyseurs pour les réseaux, comme l'a fait la Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement (CNUCED) avec sa réunion au sommet des Partenaires en développement. Cette réunion a été le lieu où ont pu s'échanger des informations et des connaissances en vue de la formation de partenariats entre la CNUCED et des États et d'autres acteurs. Contrairement à ce qui se passe dans la plupart des réunions intergouvernementales, celle des Partenaires en développement ne visait pas à négocier un texte agréé. Dans cette réunion, la CNUCED a fait fonction d'agent de liaison en rassemblant les parties extérieures intéressées pour discuter d'aspects bien établis de ses travaux. Un autre bon exemple de catalyseur est la collaboration entre la Banque mondiale et l'Union mondiale pour la nature (UICN) dans la création de la WCD.

En faisant fonction de plate-forme, les Nations Unies peuvent et doivent faciliter la formation de partenariats entre les ONG et le milieu des affaires. La collaboration entre ces deux groupes d'intérêt vient tout juste de commencer, parfois sur fond de confrontations et de conflits de longue date, et elle est encore hésitante. Les Nations Unies peuvent aider ces deux secteurs à se rendre compte des avantages qu'il ont à travailler ensemble dans des réseaux trisectoriels.

Les Nations Unies comme entrepreneur social

Comme nous l'avons vu au chapitre 4, l'une des premières leçons tirées du stade de mise en route de réseaux trisectoriels efficaces est l'importance d'avoir un bon leadership à l'esprit d'entreprise. Parmi les responsables de l'ONU qui ont assuré un tel leadership, on peut citer James Grant du Fonds des Nations Unies pour l'enfance (UNICEF) et Mustafa Tolba du PNUE durant les négociations relatives à la Convention sur la diversité biologique (CDB), la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques et Action 21. Actuellement, Gro Harlem Brundtland de l'OMS, Carol Bellamy de l'UNICEF et Klaus Töpfer du PNUE, entre autres, jouent un tel rôle. Mais pour important que soit un leadership aussi prestigieux durant la phase de démarrage d'un réseau, il n'en demeure pas moins que les organismes et le personnel de l'ONU doivent

également intervenir comme entrepreneur social pour des aspects tels que la participation, l'efficacité, ainsi que les résultats une fois que le réseau est opérationnel. Ils peuvent ainsi jouer plusieurs rôles à la fois dans un réseau ou alors un même organisme peut jouer divers rôles dans plusieurs phases du cycle d'élaboration de politiques.

Les Nations Unies comme entrepreneur en matière de normes

Les organismes de l'ONU peuvent également intervenir en tant qu'entrepreneur en matière de normes ou de défenseur d'une cause en prenant les réseaux comme plates-formes dans des domaines tels que le développement durable, les droits de la personne et le désarmement. L'UNICEF dans les années 1980, à laquelle s'est joint le PNUD en 1990, avec son *Rapport mondial sur le développement humain*, a remanié le cadre analytique et le discours en matière de développement. L'UNICEF a fait de même pour les mines terrestres, les enfants enrôlés dans les forces armées et d'autres questions relatives aux droits de l'enfant. Le HCR est principalement un entrepreneur en normes et il a assuré ce type de leadership par l'intermédiaire de sa coalition de défense de facto avec des États et ONG d'optique commune pour créer une Cour criminelle internationale. Les secrétaires généraux récents ont été d'importants défenseurs d'une série de causes relatives au désarmement, y compris l'enlèvement des mines terrestres et la Convention sur les armes chimiques.

Les organismes des Nations Unies comme gestionnaires de réseaux à niveaux multiples

Le rôle le plus ambitieux que les Nations Unies pourraient jouer en matière de réseaux, rôle qui prendra de plus en plus d'importance, serait celui de gestionnaire de réseaux à niveaux multiples. Dans l'initiative RBM, par exemple, l'OMS coordonne les activités de programmes, et la Banque mondiale et l'OMS travaillent au regroupement des coalitions pour le changement avec des groupes transnationaux et nationaux partisans de la réforme du secteur de la santé des pays en développement. Les organisations fournissent une assistance technique et des ressources financières à l'appui de ces efforts de réforme. Pour que le volet éducatif fonctionne bien, un engagement à plusieurs niveaux est vital.

Devant la double tendance à un plus grand transfert de responsabilités par la décentralisation et au renforcement des formes supranationales de gouvernance, il incombe aux Nations Unies d'établir des stratégies d'interaction avec les paliers de gouvernance pour aborder certaines questions aux stades appropriés du cycle d'élaboration des politiques. Une fois que

la dimension locale-mondiale de la participation a été prise au sérieux et que le réseau passe à la phase de mise en application, la fonction de gestionnaire de réseau à niveaux multiples devient très importante, conjointement avec la fonction de renforcement des capacités.

LES ORGANISMES DES NATIONS UNIES ET LE RENFORCEMENT DES CAPACITÉS

Comme nous l'avons montré au chapitre 4, le renforcement des capacités pour permettre une participation plus large aux réseaux (la capacité en amont) donne les moyens d'assurer la participation, sous l'angle tant local-mondial que nord-sud. Mais le renforcement des capacités a une seconde dimension à l'égard de la mise en application, comme nous l'avons vu au chapitre 3. De ce point de vue, le renforcement des capacités est également un élément indispensable de la mise en application proprement dite et, par conséquent, des résultats (la capacité en aval). Les Nations Unies ont un rôle à jouer dans l'orientation des ressources, à la fois pour permettre aux populations et aux organisations de participer à un réseau et pour les rendre plus aptes à respecter leurs engagements.

Comme l'ont montré les exemples du chapitre 4, le renforcement des capacités en amont exige que l'on détecte et comble le manque de ressources financières, organisationnelles, humaines et cognitives, qui empêche les organisations de travailler efficacement dans les réseaux MPP. Le PNUD a accompli un pas important dans cette direction avec son Réseau de développement durable. Ce partenariat entre les gouvernements, les entreprises et les ONG a été conçu pour aider les pays en développement à devenir aptes à trouver des solutions pour leur développement durable et à avoir accès aux solutions im[illegible]ées par d'autres grâce aux nouvelles technologies de l'information et des communications (TIC). Mais il y a encore beaucoup à faire.

Dans de nombreux cas, les États et d'autres acteurs des pays tant développés qu'en développement doivent acquérir les capacités nécessaires pour aider à contrôler les politiques mises en application par les réseaux MPP; le FEM peut servir d'exemple à cet égard. Bien que certains groupes de pays industrialisés aient également souvent besoin de renforcer leurs capacités, l'ONU devrait, simplement dans un souci d'équité, se centrer sur les pays en développement. Comme il est peu probable de voir apparaître des ressources supplémentaires, l'un des procédés consisterait à renforcer les liens existant actuellement avec les réseaux qui investissent dans le partage d'informations, d'expériences et de ressources, tels que

M121

IMPORTANT NOTE CONCERNING THE FOLLOWING PAGES

THE PAGES WHICH FOLLOW HAVE BEEN FILMED TWICE IN ORDER TO OBTAIN THE BEST REPRODUCTIVE QUALITY

USERS SHOULD CONSULT ALL THE PAGES REPRODUCED ON THE FICHE IN ORDER TO OBTAIN A COMPLETE READING OF THE TEXT.

REMARQUE IMPORTANTE CONCERNANT LES PAGES QUI SUIVENT

LES PAGES SUIVANTES ONT ÉTÉ REPRODUITES EN DOUBLE AFIN D'AMÉLIORER LA QUALITÉ DE REPRODUCTION

LES UTILISATEURS DOIVENT CONSULTER TOUTES LES PAGES REPRODUITES SUR LA FICHE AFIN D'OBTENIR LA LECTURE DU TEXTE INTÉGRAL

micromedia
a division of IHS Canada

20 Victoria Street
Toronto, Ontario M5C 2N8
Tel.: (416) 362-5211
Toll Free: 1-800-387-2689
Fax: (416) 362-6161
Email: info@micromedia.on.ca

l'Alliance mondiale pour le savoir lancée récemment par la Banque mondiale (encadré 16).

Les Nations Unies ont déjà prouvé qu'elles avaient un avantage comparatif par rapport à d'autres organisations internationales pour le renforcement des capacités des États grâce au programme de gouvernance du PNUD et au Programme de gestion urbaine. Pour que la participation aux réseaux MPP et leur mise en œuvre soient efficaces, il est crucial que les États aient les capacités nécessaires. En fait, pour de nombreux réseaux MPP, la mise en œuvre dépend des capacités des États au niveau national et local. La société civile et les entreprises ne vont pas se substituer à des institutions capables et efficaces, mais les compléter. La rareté des ressources et les contraintes politiques sont deux facteurs qui, combinés

Encadré 16

L'Alliance mondiale pour le savoir

- L'Alliance mondiale pour le savoir (AMS) est un partenariat informel évolutif de plus de 50 institutions publiques, entreprises et ONG des pays industrialisés et en développement.
- Elle considère que le partage d'informations sur les expériences et les ressources est un moyen efficace d'assurer un développement équitable.
- Les membres de l'AMS estiment que la révolution de l'information peut être une force positive du fait qu'elle fournit aux particuliers et aux collectivités les ressources dont ils ont besoin pour assurer leur développement durable.
- L'AMS part de l'idée qu'en multipliant les partenariats et les connaissances dans le public, le milieu des affaires et les organisations sans but lucratif, on arrivera à faire participer les États et les populations les plus pauvres de la Terre.
- Elle a mis en place une série de plates-formes régionales qui cherchent à améliorer l'accès au savoir et à garantir la participation de tous les partenaires.
- Elle organise des ateliers et des séminaires régionaux pour accroître les échanges de connaissances dans diverses collectivités et former les citoyens à l'utilisation de nouvelles technologies.
- Elle conçoit ses diverses activités de manière à en tirer des résultats concrets tels que l'amélioration des pratiques agricoles, de meilleures possibilités d'emploi et un accès plus large aux téléphones, ordinateurs et autres instruments de recherche.
- Elle admet comme membres les organisations qui acceptent de financer au moins l'une de ses initiatives.
- Sa coordination est assurée par l'Institut de la Banque mondiale avec l'aide d'un petit secrétariat informel.

Pour en savoir plus au sujet de l'AMS, visitez le site **www.globalknowledge.org** sur Internet.

l'Alliance mondiale pour le savoir lancée récemment par la Banque mondiale (encadré 16).

Les Nations Unies ont déjà prouvé qu'elles avaient un avantage comparatif par rapport à d'autres organisations internationales pour le renforcement des capacités des États grâce au programme de gouvernance du PNUD et au Programme de gestion urbaine. Pour que la participation aux réseaux MPP et leur mise en œuvre soient efficaces, il est crucial que les États aient les capacités nécessaires. En fait, pour de nombreux réseaux MPP, la mise en œuvre dépend des capacités des États au niveau national et local. La société civile et les entreprises ne vont pas se substituer à des institutions capables et efficaces, mais les compléter. La rareté des ressources et les contraintes politiques sont deux facteurs qui, combinés

Encadré 16

L'Alliance mondiale pour le savoir

- L'Alliance mondiale pour le savoir (AMS) est un partenariat informel évolutif de plus de 50 institutions publiques, entreprises et ONG des pays industrialisés et en développement.
- Elle considère que le partage d'informations sur les expériences et les ressources est un moyen efficace d'assurer un développement équitable.
- Les membres de l'AMS estiment que la révolution de l'information peut être une force positive du fait qu'elle fournit aux particuliers et aux collectivités les ressources dont ils ont besoin pour assurer leur développement durable.
- L'AMS part de l'idée qu'en multipliant les partenariats et les connaissances dans le public, le milieu des affaires et les organisations sans but lucratif, on arrivera à faire participer les États et les populations les plus pauvres de la Terre.
- Elle a mis en place une série de plates-formes régionales qui cherchent à améliorer l'accès au savoir et à garantir la participation de tous les partenaires.
- Elle organise des ateliers et des séminaires régionaux pour accroître les échanges de connaissances dans diverses collectivités et former les citoyens à l'utilisation de nouvelles technologies.
- Elle conçoit ses diverses activités de manière à en tirer des résultats concrets tels que l'amélioration des pratiques agricoles, de meilleures possibilités d'emploi et un accès plus large aux téléphones, ordinateurs et autres instruments de recherche.
- Elle admet comme membres les organisations qui acceptent de financer au moins l'une de ses initiatives.
- Sa coordination est assurée par l'Institut de la Banque mondiale avec l'aide d'un petit secrétariat informel.

Pour en savoir plus au sujet de l'AMS, visitez le site **www.globalknowledge.org** sur Internet.

l'un à l'autre, font que dans un avenir prévisible les Nations Unies seront amenées et même obligées de mettre l'accent sur le renforcement des capacités au niveau national et local, tout en encourageant la fourniture d'autres ressources pouvant avoir ce résultat dans la société civile. Les activités de renforcement qui ont lieu dans le cadre d'un réseau déjà en place exigeront, ipso facto, que les États aient la capacité de s'engager dans des réseaux trisectoriels et leurs partenaires (la société civile et les entreprises), celle d'y participer.

Les Nations Unies comme financier

Bien que ce soit un rôle de plus en plus difficile à jouer par elles, les Nations Unies interviennent parfois comme financier en fournissant des ressources pour une série de programmes opérationnels liés à la mise en œuvre de réseaux MI. À titre d'exemple, on peut citer des projets de vaccination et de santé périnatale, des projets d'élimination des mines terrestres, des projets de microfinancement et des projets d'éradication et de contrôle des maladies. Dans certains cas, les Nations Unies servent d'intermédiaire pour distribuer des fonds réservés provenant d'autres sources (par exemple, dans le domaine de la santé périnatale), dans d'autres cas, elles puisent dans leurs propres ressources (comme pour le microfinancement), et dans beaucoup d'autres cas, elles font les deux (mines terrestres et vaccination).

Il est crucial que les Nations Unies facilitent la participation de groupes d'intérêt tenus à l'écart du pouvoir ou marginalisés dans les réseaux existants ou dans ceux qu'elles aident à lancer. Il leur est ainsi possible de veiller à la participation des groupes concernés par des questions à l'étude dans un réseau donné, mais laissés souvent à l'écart des processus d'élaboration des politiques, tels que les femmes ou des populations pauvres et privées de leurs droits.

Quelque soit leur rôle, il faut qu'elles sachent à quel moment mettre un terme à leurs pertes pour se tourner vers d'autres endroits offrant plus de possibilités prometteuses. Après tout, les impasses politiques ne se produisent pas seulement à l'extérieur du système onusien. Pour gaspiller le moins possible leurs rares ressources, le personnel de l'ONU et les délégations de pays membres doivent se rendre compte à partir de quand le « processus de l'ONU » — le laborieux processus de recherche d'un consensus entre de vastes groupes d'États — ne fait que contribuer à l'impasse. Cela se produit souvent quand un petit nombre d'États puissants sont capables de faire dérailler le consensus. Dans ce cas, le personnel devrait encourager les démarches à l'extérieur du système et réorienter son soutien.

Le cas des mines terrestres est peut-être le meilleur exemple que l'on puisse donner pour montrer comment le processus de l'ONU empêche parfois tout progrès. Le processus d'Ottawa a débuté sous la forme d'une alliance entre quelques États et ONG d'optique commune en réaction à l'impasse dans laquelle se trouvait le système de l'ONU. Quelques organismes spécialisés de cette dernière en sont devenus d'actifs partisans. Le cas des forêts est l'un de ceux où la complexité croissante — en l'occurrence des liens entre les questions soulevées et d'autres questions environnementales, économiques et sociales — combinée à une impasse intergouvernementale a quasiment étouffé toute possibilité de progrès. Comme l'étude de ce cas le montre, il n'y a pas beaucoup de savoir consensuel, s'il y en a, qui unisse les intervenants dans ce domaine. Dans les cas où le processus intergouvernemental a échoué, comme pour les négociations sur la convention relative aux forêts, les ONG ont lancé leurs propres réseaux. À titre d'exemple, citons le Forest Stewardship Council, réseau dans lequel les ONG se sont jointes à quelques acteurs du secteur des entreprises (les gouvernements continuent d'en être exclus) dans le but général de progresser sur les questions de certification. Les Nations Unies devraient surtout chercher à soutenir des démarches de ce genre et à en tirer des leçons.

Pour nous résumer, disons que malgré l'exaltation que déclenche à chaque fois la création d'un processus ouvert et le rassemblement de secteurs et de ressources variés, les Nations Unies devraient aborder la question des réseaux de façon posée. Elles doivent se demander à chaque fois si l'intérêt qu'elles ont à s'engager dans le réseau et les capacités et avantages comparatifs qu'elles détiennent à cet effet sont suffisants pour leur permettre d'y jouer un rôle productif et valable. Cela suppose qu'elles apportent au préalable plusieurs changements à la gestion de leur système.

L'ADAPTATION DES NATIONS UNIES AUX RÉSEAUX MPP

Mécanismes permettant le classement par ordre de priorité et la coordination des questions

Étant donné le grand nombre d'initiatives prises ne serait-ce que ces dernières années, les réseaux MPP sont en train de devenir une industrie de croissance, ce qui rend une approche stratégique de plus en plus nécessaire. Pour que les Nations Unies deviennent plus sélectives à l'égard des réseaux dans lesquels elles envisagent de s'engager et qu'elles coordonnent mieux les initiatives prises pour en créer à l'échelle mondiale, elles doivent d'abord mettre au point des mécanismes de classement par ordre de priorité et de coordination de ces nouvelles questions qui exigent leur

participation. Elles doivent également s'assurer que leurs propres activités ne font pas double emploi avec les travaux d'autres organisations multilatérales ou qu'elles ne vont pas à contre-courant.

Inventaire

En premier lieu, les Nations Unies devraient faire l'inventaire des réseaux MPP auxquels elles participent, ce qui les aiderait non seulement à avoir une vue d'ensemble de leurs activités, mais aussi à se rendre compte s'il y a lieu de procéder à des synergies et d'améliorer la coordination entre leurs organismes. De plus, un sondage à l'échelle de tout leur système leur permettrait de tirer profit du vaste bassin de connaissances que détient déjà le personnel sur la gestion et la mise en œuvre de réseaux, de détecter les obstacles et les goulets d'étranglement institutionnels actuels et de se demander quelles mesures concrètes elles pourraient prendre pour faciliter leur rôle d'entrepreneur en réseaux. Enfin, pour faire un choix stratégique, elles n'ont pas seulement besoin de savoir quelle est l'importance d'une initiative; elles doivent aussi se demander si l'Organisation est bien placée pour mettre celle-ci en œuvre. C'est pourquoi elles devraient également, grâce à un tel sondage, arriver à faire une analyse de rentabilité préliminaire de chaque initiative et déterminer quel impact leur intervention aurait en fin de compte et quelles améliorations elles pourraient y apporter pour le renforcer. Elles ont besoin, pour cela, d'obtenir de la part de leurs clients et partenaires extérieurs des commentaires sur leur légitimité, leur positionnement et leur orientation stratégique, ainsi que sur les incidences opérationnelles et les résultats mesurables des réseaux MPP sur le terrain.

Sélection et coordination des organismes

La participation de l'ONU à des réseaux MPP a été optimale quand elle s'est faite avec le concours de plusieurs de ses organismes, dont chacun apportait ses propres avantages comparatifs au processus. Par exemple, dans le Réseau d'éradication de la polio, l'OMS assure le leadership technique mondial et la coordination générale. L'UNICEF est le fournisseur principal de vaccins et d'équipements de vaccination et le défenseur mondial du programme tout en jouant un rôle clé dans la mobilisation sociale et le soutien opérationnel sur le terrain. Dans l'initiative RBM, l'OMS fournit l'assistance technique et assure la coordination tandis que la Banque mondiale donne des conseils d'orientation stratégique sur la réforme du secteur de la santé. Il est très facile de se rendre compte des avantages comparatifs quand les intervenants et les objectifs stratégiques sont indiqués explicitement et que lesdits objectifs sont communs à tous

au lieu d'être occultés ou contestés. Une coordination entre les organismes est nécessaire au niveau des sièges également, tout comme dans la mise en application sur le terrain. Le Comité administratif de coordination (CAC) et le Groupe des Nations Unies pour le développement (GNUD) sont deux entités du système onusien qui pourraient se compléter l'une l'autre pour accomplir les nombreuses tâches nécessaires à une gestion fructueuse des réseaux, y compris la mise en œuvre. Le « système de gestion ponctuelle » pourrait être le véhicule idéal de la création de réseaux MPP.

En principe, le CAC pourrait déterminer les priorités et, par la suite, coordonner la collaboration entre les organismes par rapport à la strategie générale. Il est évident que pour déterminer les priorités, il faut que les organismes se livrent chacun à des consultations externes prolongées. Mais pour ce qui est du classement par ordre de priorité au sein des Nations Unies, le CAC pourrait s'assurer que les priorités stratégiques de chaque organisme ont été suffisamment prises en compte. Pour être sûr que les réseaux ne travaillent pas à contre-courant des priorités existantes, on pourrait également confier la coordination au CAC. Dans son programme de réforme (tel qu'il a été exposé dans son rapport intitulé « Renewing the United Nations: A Programme for Reform »), le secrétaire général a reconnu que :

> *[...] les processus de coordination traditionnels ont besoin d'être complétés par une série de dispositifs d'ordre pratique permettant une gestion plus active et coopérative [...] autant dans le système de l'ONU qu'au sein d'autres organisations intergouvernementales et non gouvernementales concernées.* [Traduction]

Les dispositifs de ce genre ne sont pas tout à fait nouveaux. On peut citer comme exemple les groupes de travail créés dans les années 1990 pour assurer la préparation et le suivi d'une série de conférences mondiales tenues durant cette décennie.

Ce besoin de processus plus informels coïncide avec un léger changement dans les priorités du CAC. À la suite des discussions stratégiques et des activités de coordination en cours, le CAC s'est engagé dans de grands débats sur les questions qui agitent la communauté mondiale. Ces questions ne peuvent pas être traitées par un unique organisme de l'ONU ayant un mandat de chef de file, et le CAC s'est trouvé de ce fait propulsé au-delà de son rôle étroit de coordonnateur administratif dans des fonctions de délibération, avec mission de diffuser les résultats des débats devant avoir des incidences sur les gouvernements, la société civile et les entreprises. Afin

de faciliter encore plus la sélection et la coordination au niveau mondial et de faire plus de place au nouveau rôle à jouer par le CAC dans l'élaboration de politiques, le secrétaire général a prévu, dans son programme de réforme, un système de gestion ponctuelle qui pourrait servir de fondement à des réseaux MPP. Ce concept, qui en est maintenant au premier stade de mise en œuvre par le secrétariat du CAC, a tout de même un précédent. Il tire son origine de l'initiative lancée par le secrétariat de la Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement (CNUED) lors de l'élaboration d'Action 21. Les groupes de travail traitant d'une question ponctuelle seraient composés d'un représentant de chacune des principales organisations ayant un intérêt ou des capacités en la matière et ils auraient à leur tête l'une des organisations responsables, qui assurerait aussi le secrétariat. Ces groupes de travail pourraient être créés soit pour une durée indéterminée (sur des questions exigeant une coopération permanente), soit au cas par cas pour une durée limitée (afin de répondre à des besoins de coopération de courte durée). Ce rôle croissant d'organisme de délibération en matière de politiques pourrait donner au CAC les moyens de remédier à l'actuelle fragmentation des efforts face à la complexité de plus en plus marquée d'un grand nombre de problèmes mondiaux. En outre, une démarche organisationnelle plus souple pourrait stimuler la participation des Nations Unies aux réseaux MPP de trois façons. Premièrement, elle leur permettrait de donner plus rapidement suite aux questions relatives aux politiques mondiales. Deuxièmement, elle pourrait aider l'organisation à déployer ses ressources humaines limitées d'une manière plus ciblée et plus efficace. Troisièmement, elle répondrait aux plaintes concernant la mauvaise coordination entre les organismes de l'ONU que les États, les ONG, le secteur des entreprises ainsi que d'autres organisations internationales ne cessent de formuler.

Prenons pour exemple le développement durable. Le principal organisme de l'ONU en matière d'environnement est le PNUE, qui tient ses orientations stratégiques de son conseil d'administration. Le tout récent Département des affaires économiques et sociales, qui est au service de la Commission du développement durable, est le principal responsable du développement durable et du suivi de la Conférence de Rio. Au niveau des relations entre les secrétariats, le principal mécanisme de coordination est le Comité interinstitutions du développement durable (CIDD) du CAC, qui, malgré ses problèmes de démarrage, fonctionne assez bien grâce à son système de chefs de projet. Ce Comité attribue des fonctions de coordonnateur « responsable » à ses membres en fonction des questions sectorielles

traitées dans le cadre d'Action 21. De plus, le PNUE a également un Groupe de la coordination en matière d'environnement. Le Conseil économique et social, tout comme la Deuxième Commission de l'Assemblée générale, continuent aussi à jouer un rôle important en matière de politique et de coordination dans les domaines de l'environnement et du développement durable.

Pour mettre plus de clarté dans l'actuelle prolifération des forums où l'on aborde ou coordonne des questions d'environnement et de développement durable, au niveau tant intergouvernemental qu'interinstitutionnel, le CIDD pourrait élaborer des directives générales dans le domaine du développement durable et le Groupe de travail du CAC pourrait fixer les lignes directrices de base de la coopération interinstitutions; le rôle du PNUE consisterait à élaborer des politiques environnementales et à faciliter l'établissement d'ententes avec les institutions de l'ONU pour coordonner leur mise en application. C'est, en fait, l'orientation générale qu'a prise le système de l'ONU depuis 1992. Cette répartition du travail permettrait aux partenaires de réseaux de s'engager dans des discussions ou des activités au bon niveau; en même temps, elle donnerait un impact maximal à la participation de l'ONU à des réseaux mondiaux d'intervention tournant autour de questions de développement durable.

Comme nous l'avons dit ci-dessus, il est crucial, pour le succès d'un réseau, de développer les capacités à la fois en amont et en aval. On peut donc penser que non seulement la mission de l'ONU mais également le rôle de facilitateur qu'elle joue dans les réseaux l'amène à appuyer vivement le renforcement des capacités de ces derniers. La coordination des activités au niveau tant national que local a toujours été un point faible des activités opérationnelles et de terrain. En tant qu'organisation cadre, le Groupe des Nations Unies pour le développement (GNUD) est, en principe, bien placé pour coordonner le renforcement des capacités des réseaux en facilitant la mise en place d'un processus permettant aux partenaires de réseaux au sein des Nations Unies de classer les mesures à prendre à cet effet par ordre de priorité en fonction des besoins et des avantages comparatifs.

Ce rôle s'aligne exactement sur le but essentiel du GNUD, qui est de renforcer la cohérence des politiques et programmes et l'efficacité des activités de développement de l'ONU. La coordination des mesures de renforcement des capacités serait un pas essentiel vers l'établissement d'un cadre onusien d'aide au développement. Elle pourrait faire fond sur les efforts déployés pour harmoniser les cycles des programmes par pays et évoluer

vers une démarche internationale pour stimuler l'effort transnational de l'ONU dans les activités de renforcement des capacités. En servant de soutien aux réseaux MPP, surtout pour le renforcement des capacités et la mise en œuvre, le GNUD pourrait compléter les activités du CAC liées aux réseaux, en établissant un cadre intégré de classement par ordre de priorité et de coordination des réseaux au sein du système onusien.

Coordination d'une division multilatérale du travail

Pour être complète, une stratégie de classement par ordre de priorité et de coordination doit aller bien au-delà du cadre des Nations Unies. Celles-ci devraient engager leurs homologues — la Banque mondiale, l'Organisation mondiale du commerce, le Fonds monétaire international, les institutions régionales de développement et, le cas échéant, les institutions de sécurité collective — à dialoguer sur la sélection et le classement par ordre de priorité. Le dialogue aurait pour but d'instaurer un système de division du travail indiquant les institutions responsables et l'appui à obtenir de celles qui possèdent les connaissances spécialisées nécessaires. Il pourrait être utile (voir ci-dessous) de procéder à une coordination centralisée mais « légère ». Il faudrait cependant faire coordonner les activités proprement dites par des groupes de travail informels représentant les institutions téressées et ayant le pouvoir de fonctionner avec le moins d'échelons administratifs possible dans les diverses institutions multilatérales. Étant donné le caractère changeant du système international, les organisations internationales seront de plus en plus souvent appelées par les gouvernements membres et d'autres groupes d'intérêt à gérer des risques planétaires et à intervenir dans des situations de crise. Seule une équipe d'intervention mondiale extrêmement souple et informelle, qui jouirait de l'appui total de son institution-mère, sera capable de répondre à pareille demande.

Appui du système des Nations Unies

Les Nations Unies devraient encourager la création d'un centre de renseignements pour les réseaux MPP, centre qui serait doté d'un petit secrétariat, servirait de plaque tournante pour les activités liées aux réseaux, tant au sein des Nations Unies qu'au-delà. En tant que centre de gestion des connaissances, il aurait les missions suivantes :

- veiller à ce que les parties intéressées soient tenues au courant des activités des réseaux tant au sein des Nations Unies qu'à l'extérieur;
- détecter les domaines où des réseaux pourraient se lancer dans de nouvelles activités;

⇝ diffuser des connaissances et tirer des leçons de l'expérience en matière de meilleures pratiques.

En le dotant d'un site Web et en publiant un bulletin, on rendrait le centre accessible à une large auditoire, y compris à ceux qui jouent un rôle essentiel dans la communication d'informations utiles.

Un centre de renseignement de ce genre pourrait aussi renforcer les capacités internes en encourageant la mise sur pied de programmes de formation du personnel de l'ONU dans la société civile, les entreprises et les gouvernements. Des congés sabbatiques et des détachements permettraient à ce personnel de travailler dans le secteur privé ou sans but lucratif pour apprendre sur place comment celui-ci fonctionne. Quant à savoir si ce centre devrait être implanté à l'ONU ou à l'extérieur, c'est une question qui mérite d'être examinée soigneusement.

À LA RENCONTRE DE PARTENAIRES EXTERNES

Pour que les Nations Unies deviennent un acteur actif dans les réseaux MPP, elles doivent aller à la rencontre de leurs partenaires externes. L'établissement de coalitions exige que l'on trouve des groupes d'intérêt non encore mobilisés et que l'on renforce ceux qui sont déjà en activité pour progresser dans la mise en œuvre de réseaux existants. Si elles veulent devenir un intermédiaire crédible entre les secteurs, les Nations Unies doivent redoubler d'effort pour engager un dialogue fructueux et coopératif avec les ONG et le milieu des affaires.

Ces dernières années, elles ont raté des occasions de renforcer leurs relations avec les ONG. En 1995, la Commission de gouvernance globale avait annoncé publiquement que les relations entre l'ONU et les ONG s'amélioraient. Comme Ed Luck l'a fait remarquer dans son récent rapport à la Commission, il a suffi de cinq ans seulement pour ne plus pouvoir en dire autant. Les Nations Unies ont omis de profiter du surcroît spectaculaire d'intérêt de la société civile pour la participation, que l'on devait à l'omniprésence des ONG à la série de conférences mondiales. Ces gains sont à présent menacés du fait que les ONG ont moins accès aux réunions organisées pour faire le point des engagements pris à ces conférences. Ils le sont également par l'extrême lenteur avec laquelle on crée des mécanismes d'interaction des ONG avec les nouveaux processus produits par lesdites conférences, tels que le CIDD. Ces relations faibles ou en constante détérioration sont de mauvais augure si l'ONU veut se lancer dans l'une ou l'autre des trois voies proposées ci-dessus.

L'interaction de l'institution avec des fondations sans but lucratif pourrait également être renforcée. Les organismes de l'ONU participent à certains réseaux comprenant ce genre de fondations : l'OMS fait partie de réseaux voués à l'éradication des maladies; la FAO et le PNUD ont collaboré étroitement avec les fondations Ford et Rockefeller pour créer le CIDD. Bien que les fondations soient devenues un élément moins important dans le CIDD, les relations de travail se poursuivent toujours. Mais, en général, les Nations Unies n'ont pas de relations solides avec les fondations. Si elles espèrent trouver des fonds dans cette période de maigres ressources financières, elles auront vraiment intérêt à en instaurer. Elles pourraient charger leur Fondation d'assurer la coordination entre elles et d'autres fondations. Dans son rapport sur les interactions de l'ONU avec les ONG, le secrétaire général indique des domaines où le manque de ressources financières est une entrave à une plus grande coopération, ainsi que quelques domaines où les pays pourraient aider l'ONU à faciliter une telle coopération. Il faudra que le secrétariat ou une autre entité, telle que le centre de renseignements proposé, en assure le suivi pour encourager les délégations des pays à faciliter cette coopération.

Les ONG ont fait une série de propositions visant à renforcer les divers mécanismes formels qui leur permettent de participer davantage aux activités de l'ONU, à consolider les partenariats qui les lient à l'ONU, à accroître les ressources du Service de liaison non gouvernemental des Nations Unies et à relancer le fonds de fiducie à partir duquel les ONG des pays en développement financent les frais de voyage et autres dépenses nécessaires pour participer aux manifestations et réunions de l'ONU. Comme nous l'ont montré un grand nombre de nos études de cas, c'est là une question cruciale si nous voulons assurer une participation fructueuse des acteurs locaux et de ceux des pays en développement. Nous souscrivons ici à ces propositions, car elles devraient renforcer la crédibilité et la légitimité des Nations Unies comme facilitateur de réseaux. L'ONU devrait également travailler avec l'International Forum on Capacity Building (Forum international sur le renforcement des capacités), dirigé par les pays en développement, à la création d'un fonds volontaire sous administration privée qui financerait les activités de renforcement des capacités menées par les ONG dans les pays en développement.

Les Nations Unies doivent encore mettre au point un mécanisme formel, à l'échelle de tout leur système, pour interagir avec le milieu des entreprises en dehors des associations professionnelles accréditées comme ONG. Les sociétés sont des intervenants puissants et importants, dont la

participation est essentielle au succès de nombreux réseaux. Les ONG ont divers mécanismes formels d'interaction avec les Nations Unies, y compris un statut de consultant auprès du Conseil économique et social (ECOSOC) et d'accréditation auprès du Département de l'information et du Service de liaison non gouvernemental des Nations Unies. Les organismes techniques de l'ONU ont régulièrement des contacts avec les entreprises, et certains de ses organismes de développement et d'aide humanitaire ont des interactions opérationnelles avec elles, mais il n'existe pour cela aucun cadre stratégique à l'échelle du système tout entier. Il faudrait offrir le même accès au secteur privé. Comme mécanisme institutionnel d'interaction avec les Nations Unies, on pourrait créer un service de liaison interinstitutions pour le secteur privé.

Le *Pacte mondial* annoncé par le secrétaire général de l'ONU dans son discours de 1999 devant le Forum économique mondial peut être considéré comme un premier pas important vers l'instauration de relations plus systématiques entre les Nations Unies et le secteur privé à but lucratif. Ce Pacte repose à juste titre sur le principe que l'on devra éliminer les déficits de gouvernance au niveau local en s'assurant le concours de chaque société individuellement. Il fait également ressortir à quel point on a intérêt à aborder les problèmes d'action collective sous l'angle des entreprises en encourageant la coopération avec les associations de gens d'affaires.

Toutefois, pour que les Nations Unies puissent jouer un plus grand rôle dans l'établissement de normes mondiales, il faut une démarche trisectorielle. Comme nous l'avons vu dans quelques-uns des cas étudiés pour le présent rapport, par exemple la WCD et l'AMI, la légitimité et l'efficacité des initiatives d'établissement de normes mondiales dépendent de la participation de tous les intervenants. Il faut sélectionner ces derniers avec soin en respectant des principes tels que l'équilibre des pouvoirs et la participation. Il faudra donc, en plus des efforts individuels, que les Nations Unies arrivent à créer des liens avec les ONG et les entreprises dans leurs initiatives. Elles ont certainement là une rude tâche à accomplir, mais si elles s'engagent avec les ONG et le milieu des affaires séparément au lieu de rassembler tous les secteurs, elles risquent de saper tant leur crédibilité que leur efficacité. C'est pourquoi elles ont suscité des craintes et des critiques lorsqu'elles ont pris récemment l'initiative de resserrer leur coopération avec le secteur des entreprises. Certaines ONG et même les gouvernements de quelques pays membres prétendent que les sociétés peuvent profiter de leurs liens avec les Nations Unies pour en tirer, à bon marché, un avantage sur le plan des relations publiques. Ils vont

jusqu'à dire que cette initiative permet même aux sociétés de fixer les priorités des organismes de l'ONU, auxquels elles apportent les ressources financières dont ceux-ci ont tant besoin.

Avec une démarche trisectorielle, on calmerait ces craintes en facilitant la collaboration entre la société civile et le secteurs des entreprises. L'un des moyens d'améliorer les relations et d'instaurer un dialogue stratégique constructif avec les acteurs clés du milieu des affaires et des ONG consisterait à donner au *Pacte mondial* une dimension trisectorielle. En offrant un espace protégé où tous les acteurs clés auraient la possibilité de se réunir pour négocier des questions politiquement controversées, les Nations Unies pourraient éliminer un grand déficit de gouvernance.

Le crédit dont jouissent les réseaux MPP vient de leur aptitude à marier efficacement le savoir et le pouvoir. Dans le monde d'aujourd'hui, les Nations Unies doivent s'attacher à devenir un espace protégé, non seulement pour leurs partenaires traditionnels — les gouvernements des pays membres — mais également pour le milieu des affaires et la société civile. Les réseaux trisectoriels leur offrent un moyen de retrouver leur crédibilité, moyen qui est en fait le seul dont elles disposent pour mener à bien leurs missions de plus en plus complexes avec leurs rares ressources au XXI^e^ siècle. C'est de leur aptitude à lancer et à tenir à flot ces réseaux et à y participer avec efficacité que dépendra dans une large mesure l'accomplissement de leur mission — entre autres aux yeux de leurs commettants.

En s'engageant avec succès dans les réseaux MPP, les Nations Unies rendent un service vital à leurs États membres. Ce sont elles qui se trouvent en fin de compte renforcées par les activités de ces réseaux. Les États membres, quant à eux, trouvent auprès des réseaux une aide pour tirer profit des avantages de la révolution technologique et de l'intégration économique et sociale et pour en relever les défis. Ils peuvent ainsi s'acquitter de leurs devoirs envers leurs citoyens avec plus d'efficacité et de légitimité.

Chapitre 6

Conclusion

Les Nations Unies sont arrivées à une charnière cruciale. Dans un monde de plus en plus interconnecté, de nouvelles formes de gouvernance mondiale sont apparues. Les réseaux MPP profitent justement de ces mêmes forces de la mondialisation qui ont perturbé et compliqué les structures de gouvernance traditionnelles en remettant en question les capacités opérationnelles et le sens démocratique des gouvernements. Ils se distinguent par leur aptitude à rassembler des gens et des institutions d'horizons divers, qui ont même souvent travaillé les uns au détriment des autres pendant des années. En faisant usage de la force que peuvent avoir des liens faibles, ils sont capables de manœuvrer dans la diversité précisément à cause des tensions productives sur lesquels ils reposent. Comme l'a dit le secrétaire général Kofi Annan, ce partenariat composé d'ONG, du secteur privé, d'organisations internationales et de gouvernements est doté d'une grande puissance pour l'avenir. Les réseaux MPP représentent donc pour les Nations Unies un moyen prometteur d'accomplir leur mission, de garder leur utilité dans un monde en pleine mutation et de servir leurs membres de façon plus efficace et efficiente.

Mais ils sont aussi pour les gouvernements une occasion unique de reprendre l'initiative dans le débat sur l'avenir de la gouvernance mondiale. Il est crucial de bien faire comprendre aux États membres des Nations Unies que les réseaux MPP sont destinés non à remplacer les gouvernements, mais à les compléter. L'habilitation de ces entités, qui constituent la base réelle d'une gouvernance mondiale légitime et responsable, n'équivaut ni à un jeu à somme nulle, ni à un transfert de pouvoirs. C'est plutôt l'occasion de renforcer les institutions chargées de la mise en application des politiques. Les réseaux permettent aux gouvernements de mieux gérer les risques et de profiter des possibilités de la libéralisation économique et de la révolution technologique, et de devenir ainsi plus attentifs aux besoins de leurs électeurs.

Dans le présent rapport, nous avons à peine effleuré les processus et la dynamique des réseaux trisectoriels. L'examen comparatif de réseaux récents permet de penser qu'ils assument plusieurs fonctions. En rassemblant des acteurs appartenant à des secteurs différents pour traiter de questions transnationales précises, ils élèvent ces dernières au rang

des priorités de la gouvernance mondiale et ils pressent les structures existantes de prendre des mesures. Ils convoquent des intervenants multiples pour établir des règlements et concevoir des normes, et ils participent largement à la mise au point et à la diffusion du savoir. Certains d'entre eux cherchent à créer des marchés là où il n'y en a pas et à développer ceux qui ont encore un potentiel à exploiter. Plusieurs réseaux mondiaux ont été créés pour aider à mettre en application des traités intergouvernementaux. De plus, en faisant participer au processus d'élaboration de politiques des acteurs appartenant à plusieurs secteurs et niveaux, tous les réseaux contribuent à éliminer le déficit participatif de gouvernance mondiale.

Toutefois, pour que les réseaux MPP deviennent un instrument fiable et plus largement utilisé dans l'arsenal de la gouvernance mondiale, les Nations Unies vont devoir y participer activement. Elles doivent aider à remédier aux problèmes de gestion et aux faiblesses actuelles de ces réseaux et, avant tout, à relever le double défi de la participation. C'est seulement s'ils arrivent à inclure plus largement des participants de pays en développement et d'institutions locales dans tous les stades du cycle d'élaboration des politiques que ces réseaux pourront devenir des structures de gouvernance légitimes, capables de mettre en application des politiques sur le terrain.

Parmi les rôles à jouer par les Nations Unies, il y en a deux qui prennent un relief particulier. Le premier découle de la nécessité d'une plus grande participation au processus décisionnel mondial. L'Organisation devrait être chargée de créer un environnement favorable qui permettrait aux pays, surtout aux pays en développement, de participer à l'établissement de réseaux trisectoriels et d'acquérir la capacité de mettre en application dans leurs propres institutions et programmes les décisions prises dans ces réseaux. À cet effet, l'accent devrait être mis sur le renforcement des capacités, la diffusion à grande échelle de l'information et la constitution d'une base de connaissances qui donnera à toutes les parties intéressées les moyens de contribuer au débat sur la question à l'étude.

Le second rôle provient du fait que les organisations internationales en général, et les Nations Unies en particulier, sont bien placées pour offrir une plate-forme de réunion à des réseaux trisectoriels. Le rôle de facilitation de réseaux existants et de convocation de nouveaux réseaux suppose au préalable que les organisations internationales aient une attitude plus humble et renforcent leurs capacités internes pour pouvoir mettre davantage l'accent sur la sélection et la coordination, afin d'entrer le moins possible en compétition. Néanmoins, les organisations

internationales préfèrent souvent encore les approches administratives et descendantes qui menacent d'étouffer le dynamisme des nouveaux réseaux. C'est la raison pour laquelle il pourrait être préférable, actuellement, de positionner les réseaux à l'extérieur de ces organisations pour éviter de leur imposer le fardeau des problèmes internes non encore résolus par celles-ci.

Pour pouvoir être des acteurs fiables dans les réseaux MPP, les Nations Unies et leurs organismes spécialisés vont devoir mettre en œuvre plusieurs changements organisationnels, y compris des mécanismes de classement par ordre de priorité et de coordination des nouvelles questions à étudier. Bien que ces réseaux envisagent la gouvernance d'une manière innovatrice et dynamique, ils ne fonctionneront pas sans un ajustement de toutes leurs composantes. Une collaboration au sein de réseaux créés pour élaborer des politiques mondiales exige des ajustements tant de la part de leurs participants que des institutions responsables de ces politiques, c'est-à-dire les États et les organisations internationales. Voilà qui soulève un certain nombre de questions cruciales en ce qui concerne la gestion, l'apprentissage et le changement au sein des institutions, questions sur lesquelles nous nous sommes étendus plus longuement au chapitre 4 et plus particulièrement au chapitre 5 pour ce qui est des Nations Unies.

Ce qui est tout aussi important, c'est que les gouvernements ne détournent pas de fonds affectés à d'autres domaines importants pour financer les besoins des réseaux. Ils devront plutôt voir leur participation à des réseaux trisectoriels comme des investissements à long terme qui les aideront en fin de compte à assumer leurs responsabilités. Les fonds dépensés notamment pour favoriser une large participation aux réseaux MPP dont la mission est de protéger l'environnement mondial, de combattre et de maîtriser des maladies transmissibles, de lutter contre la criminalité transnationale et d'assurer la sécurité alimentaire dans le monde d'aujourd'hui ne doivent être considérés ni comme des « investissements étrangers », ni comme une « aide ». Ce sont plutôt des investissements publics mondiaux qui vont produire un rendement réel, partagé par tous. Les gouvernements restent les acteurs principaux et ils assument la responsabilité d'une vaste gamme d'activités, en particulier celle des programmes de développement. Comme l'a dit la directrice exécutive d'UNICEF, Carol Bellamy, nous ne devons pas décharger les gouvernements de leurs responsabilités. Il faut, par conséquent, voir dans ces réseaux des compléments aux structures de gouvernance nationales et intergouvernementales, et non des substituts.

La société civile et le secteur privé doivent également s'ajuster pour mieux participer aux réseaux trisectoriels. Il faut notamment une plus grande transparence. On renforcerait la confiance dans une telle structure grâce à une réglementation fondée sur des principes de bonne information, garantissant à d'autres groupes un accès suffisant pour qu'ils puissent s'assurer que leurs intérêts sont correctement représentés. Les entreprises peuvent également faciliter le fonctionnement des réseaux en améliorant leurs propres structures internes de contrôle et de gestion et en favorisant le dialogue avec d'autres secteurs. Parmi les mesures immédiatement exécutables, on peut citer la mise en place de structures indépendantes de vérification et d'incitation propres à décourager toute prise de risques excessifs. Plus nous porterons notre attention sur l'amélioration de la gouvernance au sein des entreprises, plus nous réduirons les risques d'échec du marché et la nécessité d'une réglementation externe. Les entreprises et les associations de gens d'affaires sont de plus en plus nombreuses à donner l'exemple en mettant en œuvre ce programme de changement et à faire fonction de pionnier en matière de gouvernance. Plusieurs ONG, pour leur part, se sont également rendu compte de la nécessité d'une plus grande transparence et responsabilité.

Comme nous l'avons évoqué dans l'introduction, il se pourrait bien que nous en soyons aux premiers stades d'un changement de paradigme (au sens où l'entend Thomas Kuhn) dans le domaine de la gouvernance. Nous avons encore beaucoup de chemin à faire avant d'atteindre les limites du savoir et, en fin de compte, c'est la pratique qui nous permettra d'élaborer nos théories. À ce stade, toutefois, notre tâche principale consiste à rassembler les leçons tirées des réseaux existants, afin d'analyser les défis auxquels nous serons confrontés en chemin. Un centre de renseignements pourrait être utile à cet égard en tant que plaque tournante et centre de gestion des connaissances pour rassembler et diffuser les leçons apprises dans les réseaux du monde entier.

En résumé, disons que les réseaux MPP n'ouvrent pas une voie facile, mais que les difficultés valent bien le risque, étant donné les défis de taille que nous lance ce monde complexe avec sa multitude, en croissance exponentielle, d'acteurs, d'intérêts et de problèmes à résoudre. Depuis la fin de la guerre froide, nous avons vu surgir un grand nombre d'intérêts rivaux et nous sommes appelés à faire œuvre de médiateur là où ces derniers aboutissent à des conflits. Nous n'avons que trop tardé à laisser vacant le centre du débat, en livrant le podium aux deux extrêmes du spectre idéologique. Il est temps maintenant de réfléchir à la manière

de retrouver le juste milieu en entraînant les différentes parties dans un dialogue — un dialogue qui aiderait à réoccuper le centre et à entamer un processus de recherche de réponses durables aux défis de la mondialisation.

Les enjeux sont de taille. Après tout, la mondialisation, ce n'est pas la fin de l'histoire. Il est temps que nous prenions une attitude proactive de peur d'être témoin d'un véritable mouvement de ressac contre la mondialisation. Le statu quo est insoutenable et il n'est pas impossible de voir se produire un changement vers le pire si l'on impose un retour dans le carcan national — ce qui équivaudrait à « avancer à reculons dans le passé ». Les réseaux peuvent aider à transformer pour le mieux ce statu quo insoutenable en relevant les défis et en profitant à fond de la révolution technologique et de l'intégration économique et sociale. Conscients de ces avantages, les gouvernements accordent plus d'importance aux réseaux MPP. En fin de compte, c'est aux États membre et à leur volonté politique qu'il incombe de souscrire entièrement à un tel plan d'action. Mais il est du devoir des Nations Unies d'exposer à leurs membres les défis qui les attendent à l'aube d'un nouveau millénaire et de leur présenter un programme réalisable pour s'y attaquer.

Annexe 1

Acronymes et abréviations

AIP	Apparel Industry Partnership (pas d'équivalent officiel en français)
AMI	Accord multilatéral sur l'investissement
AMS	Alliance mondiale pour le savoir
CAC (ch 3)	Convention sur les armes chimiques
CAC (ch 5)	Comité administratif de coordination [ONU]
CCSI	Comité consultatif scientifique international
CDB	Convention pour la diversité biologique
CFCs	chlorofluorocarbures
CIDD	Comité interinstitutions du développement durable
CNUCED	Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement
CNUED	Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement
CNUEH	Centre des Nations Unies pour les établissements humains
ECOSOC	Conseil économique et social [ONU]
FAO	Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture
FEM	Fonds pour l'environnement mondial
FIF	Forum intergouvernemental sur les forêts
FLA	Fair Labor Association (pas d'équivalent officiel en français)
FMI	Fonds monétaire international
GAVI	Alliance mondiale pour les vaccins et la vaccination
GCRAI	Groupe consultatif pour la recherche agricole
GFAR	Global Forum on Agricultural Research (pas d'équivalent officiel en français)
GNUD	Groupe des Nations Unies pour le développement
GPP	global public policy (politiques mondiales)

HCR	Haut Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme
ICBL	International Campaign to Ban Landmines (Campagne internationale pour l'interdiction des mines terrestres)
IDE	investissement direct étranger
IFI	institution financière internationale
IPF	Intergovernmental Panel on Forests (Groupe intergouvernemental des forêts)
ISO	International Standardization Organization (Organisation internationale de normalisation)
MMV	Medicines for Malaria Venture (pas d'équivalent officiel en français)
NGLS	Non-Governmental Liaison Service (Service de liaison non gouvernemental des Nations Unies) [ONU]
NGO	nongovernmental organization (organisation non gouvernmentale)
OCDE	Organisation de coopération et de développement économiques
OIT	Organisation internationale du Travail
OMS	Organisation mondaile de la santé
PGU	Programme de gestion urbaine
PME	Partenariat mondial pour l'eau
PNUD	Programme des Nations Unies pour le développement
PNUE	Programme des Nations Unies pour l'environnement
RBM	Roll Back Malaria Initiative (Faire reculer le paludisme)
TI	Transparency International (Pas d'équivalent officiel en français)

TIC	technologies de l'information et de la communication
UICN	Union mondiale pour la nature (Union internationale pour la conservation de la nature et de ses ressources)
UMP	Urban Management Programme (voir PGU)
UNICEF	Fonds des Nations Unies pour l'enfance
WCD	World Commission on Dams (Commission mondiale sur les barrages)
WHO	World Health Organization (voir OMS)

Annexe 2

ÉTUDES DE CAS RELATIVES AU PROJET DE VISION DE L'ONU SUR LES RÉSEAUX MONDIAUX DE POLITIQUE PUBLIQUE

SIMON BAGSHAW
Promoting Implementation of the Guiding Principles of Internal Displacement

DAVID BOBROWSKY
Creating a Global Public Policy Network in the Apparel Industry: The Apparel Industry Partnership

ELIZABETH DONNELLY
Proclaiming the Jubilee: The Debt and Structural Adjustment Network

CURTIS FARRAR
A Case Study of the Consultative Group for International Agricultural Research

FREDRIK GALTUNG
A Global Public Policy Network to Curb Corruption: The Experience of Transparency International

REINER GRUNDMANN
The Protection of the Ozone Layer

ASTRID HARNISCH
Managing our Forests: The Intergovernmental Panel on Forests and the Intergovernmental Forum on Forests (IPF/IFF) Processes

VIRGINIA HAUFLER
Negotiating Standards for Environmental Management Systems: ISO 14000

PAUL HOHNEN
Greenpeace and the Financial Sector: The Possibility of Profitable Relationships Between Not-for-profits and For-profits

SANJEEV KHAGRAM
Beyond Temples and Tombs: Towards Effective Governance for Sustainable Development Through the World Commission on Dams

STUART MASLEN
Lessons Learned from the International Campaign to End the Use of Children as Soldiers

ANNA OHANYAN
The Politics of Microcredit

OLUWEMIMO OLUWASOLA
The City Consultation Method of Urban Management Programme (UMP) as a Policy Strategy to Fight Urban Poverty

ANN PETERS
International Partnerships on the Road to Ban Anti-personnel Landmines

TIMOTHY SISK
Global Networks for Democracy Promotion Enhancing Local Governance

CHARLOTTE STRECK
The Network Structure of the Global Environment Facility

KATIA TIELEMAN
The Failure of the Multilateral Agreement on Investment (MAI)

EMMANUELLE TUERLINGS AND JULIAN ROBERTSON
The Trilateral Network Associated with the Chemical Weapons Convention

ARJEN VAN BALLEGOYEN
Roll Back Malaria: A WHO Initiated Network in the Fight Against Malaria

LYNN WAGNER
The Sustainable Development Imperative and the Travel and Tourism Industry

I. WILLIAM ZARTMAN
Global Regime Evolution: CCSDC in Africa

Annexe 3

PARTICIPANTS AUX ATELIERS

Tout au long de notre projet, nous avons abondamment profité des débats tenus dans les divers ateliers sur les réseaux mondiaux d'intervention (réseaux MPP). Ces ateliers ont eu lieu les 10 et 22 septembre et le 8 novembre 1999. Le premier a traité de la participation trisectorielle et des rôles incombant aux organisations internationales, et le deuxième de la valeur et des rôles des institutions internationales, ainsi que des compétences nécessaires pour aborder les questions mondiales. Quant au troisième, il a été consacré aux réseaux, aux thèmes et enjeux que les spécialistes des politiques mondiales présents à l'atelier avaient en commun, à la manière dont ils percevaient les réseaux régionaux et mondiaux d'intervention, ainsi qu'aux contraintes, faiblesses et meilleures pratiques de ces réseaux.

ATELIER DU 10 SEPTEMBRE

DE JONGE OUDRAAT, CHANTAL
Dotation Carnegie pour
la Paix internationale

FARRA, CURTIS
Institut international de recherche
sur les politiques alimentaires

FLORINI, ANN
Dotation Carnegie pour
la Paix internationale

HARNISH, ASTRID
Université de Potsdam

HAUFLER, VIRGINIA
Department of Government and
Politics, University of Maryland

HOHNEN, PAUL
Greenpeace International

KANE, MICHAEL
Environmental Protection Agency
(États-Unis)

KHAGRAM, SANJEEV
Kennedy School of Government,
Harvard University

LYMAN, PRINCETON
Conseil du développement
outre-mer

MÜRLE, HOLGER
Kennedy School of Government,
Harvard University

OHANYAN, ANNA
Syracuse University

PETERS, ANN
Open Society Institute, Washington

PICCIOTTO, ROBERT
Banque mondiale

RAO GUPTA, GEETA
International Center for
Research on Women

SAYED, ARSHAD
Banque mondiale,
Corporate Strategy Group

SIMMONS, P.J.
Dotation Carnegie pour
la Paix internationale

VAN BALLEGOYEN, ARJEN
School of Advanced International
Studies, Johns Hopkins University

WASHINGTON, JOE
School of Human Rights Research,
Institut néerlandais des droits
de l'homme

WHITAKER, BETH
The Brookings Institution,
Global Public Policy Project

WITTE, JAN MARTIN
Global Public Policy Project

ATELIER DU 22 SEPTEMBRE (PNUD – BANQUE MONDIALE)

AGERSKOV, ANDERS
Banque mondiale, Strategy
and Resource Management

AENJO, RAFAEL
Programme des Nations Unies
pour le développement, Fonds
pour l'environnement mondial

BARNES, SUZANNE
Banque mondiale,
Environmentally and Socially
Sustainable Development

BATSON, AMIE
Banque mondiale, Health,
Nutrition and Population

BETCHERMAN, GORDON
Banque mondiale,
Social Protection Team

BRISCOE, JOHN
Banque mondiale,
Global Water Unit

CHASE, BOB
World Learning

FARRAR, CURTIS
Institut international de recherche
sur les politiques alimentaires

FERRONI, MARCO
Banque mondiale, Resource
Mobilization and Cofinancing

GEER, SHIRLEY
Banque mondiale, Consultative Group on International Agricultural Research

GHANI, ASHRAF
Banque mondiale, Social Development Department

HUBBARD, JOAN
Banque mondiale, World Bank Institute

HUBBARD, PAUL
Banque mondiale, Trust Funds and Cofinancing Department

JOHNSON, IAN
Banque mondiale, Environmentally and Socially Sustainable Development

KARLSSON, MATS
Banque mondiale, External Affairs

KARP, PHIL
Banque mondiale, Global Knowledge Partnership

KAUL, INGE
Programme des Nations Unies pour le développement, Bureau des études sur le développement

KEKEH, NICOLE
Banque mondiale, External Affairs

KING, KENNETH
Fonds pour l'environnement mondial

KUSAKABE, MOTOO
Banque mondiale, Resource Mobilization and Cofinancing

LEITERITZ, RALPH
Banque mondiale, Strategy and Resource Management

LENTON, ROBERTO
Programme des Nations Unies pour le développement, Division pour la gestion durable de l'énergie et de l'environnement

LEONE, GAETANO
Centre des Nations Unies pour les établissements humains, Banque mondiale, Transport, Water and Urban Development

LIOUNIS, AUDREY
Banque mondiale, External Affairs

LUINSTRA, AMY
Banque mondiale, Human Development Network

MCPHAIL, KATHRYN
Banque mondiale, Social Development Department

MOGENSEN, MICHAEL
Banque mondiale, Human Development Network

NEERGAARD, FRODE
Banque mondiale, Nordic-Baltic Executive-Director's Office

PARMAR, VIJAY
Programme des Nations Unies pour le développement, IT/BDP

PICCIOTTO, ROBERT
Banque mondiale, Operations Evaluation

SAXENIAN, HELEN
Banque mondiale, Health, Nutrition and Population

SAYED, ARSHAD
Banque mondiale, Strategy and Resource Management

SJOBERG, GEIR
Programmes des Nations Unies pour le développement, Programme relatif à l'énergie et à l'atmosphère

SOOD, ANIL
Banque mondiale, Strategy and Resource Management

STAHMER, ANNA
Banque mondiale, World Bank Institute

STERN, MARC
Programme des Nations Unies pour le développement, Bureau des études sur le développement

STONE, PAULA
Banque mondiale, Strategy and Resource Management

STRECK, CHARLOTTE
UN Vision Project on Global Public Policy Project

TAMESIS, PAULINE
Programme des Nations Unies pour le développement, MCDG

VIDAEUS, LARS
Banque mondiale, Environment Department

WALKER, DIANA
Banque mondiale, Human Development Network

WATANABE, EIMI
Programme des Nations Unies pour le développement, Bureau for Development Policy

WILKINS, JILL
Banque mondiale, External Affairs

ZHENG, KANGBIN
Banque mondiale, Partnerships Group

ZIEGLER, TOR
Banque mondiale, Global Water Unit

ZULFIQAR, ARIF
Banque mondiale, Trust Funds and Cofinancing Department

ATELIER DU 8 NOVEMBRE

ADU, KOFI
Ghana Association of Private Voluntary Organizations in Development

AGARWAL, ANIL
Centre for Science and Environment, India

AGERSKOV, ANDERS
Banque mondiale, Corporate Strategy Group

AGYEYOMAH, COLEMAN
Small Business Development, Community Water and Sanitation Program, Ghana

AKINYELE, ISAAC LAOLU
Société internationale pour le développement, Département de la nutrition humaine, Université d'Ibadan, Nigéria

ARAUCO LEMAITRE, LEONOR
Unitas Bolivie

BERENBEIM, RONALD
Le Conference Board

BISELL, RICHARD
National Research Council (États-Unis)

BOSIRE, ÉRIC
Forestry Action Network, Nairobi

BUTTKEREIT, SOREN
United Nations Vision Project on Global Public Policy Networks

CAYOSA, EGON DOMINGO
NGOs for Integrated Protected Areas Inc., Philippines

CHAPARRO, ELKYN
Banque mondiale, External Affairs

COSGROVE, WILLIAM J.
Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture, Water Vision Unit, World Water Council, Division des sciences de l'eau

COURT, ROBERT
Rio Tinto

CREIGHTON, TRAVIS
United Nations Vision Project on Global Public Policy Networks

CROSBY, ANDREW
International Centre for Trade and Sustainable Development, Genève

CUSIMANO, MARYANN
Catholic University of America

DE JONGE OUDRAAT, CHANTAL
Dotation Carnegie pour la Paix internationale

DETTKE, DIETER
Fondation Friedrich Ebert

DOS SANTOS, CARLOS
Ambassadeur du Mozambique auprès des Nations Unies

FARRAR, CURTIS
Institut international de recherche sur les politiques alimentaires

FERRONI, MARCO
Banque mondiale, Resource Mobilization and Cofinancing

FLORINI, ANN
Dotation Carnegie pour la Paix internationale

FRENCH, HILLARY
Institut des ressources mondiales

GITONA, ANASTASSIA
Commission européenne

GOLDBLATT, LAUREN
Price Waterhouse Cooper LLP

GREENE, GEORGE
Green-World Consulting, Ottawa

GROWN, CAREN
MacArthur Foundation

GRUENBERGER, JENNY
Foro Boliviano Medio Ambiente y Desarrollo (Fonds bolivien pour la protection de l'environnement et le développement)

GRUNDMANN, REINER
Aston Business School

GUPTA, GEETA RAO
International Center for Research on Women

GWIN, CATHERINE
Banque mondiale

HARNISCH, ASTRID
Université de Potsdam

HAUFLER, VIRGINIA
University of Maryland, Department of Government and Politics

HIGGOTT, RICHARD
University of Warwick

HOHNEN, PAUL
Greenpeace International

HOLZ, HANS
ABB Group

ISENMAN, PAUL
Fondation des Nations Unies

KAMPMANN, MARTINA
Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (Agence de coopération technique)

KANE, ANGELA
Nations Unies

KANE, MICHAEL
Environmental Protection Agency (États-Unis)

Karlsson, Mats
Banque mondiale, External and UN Affairs

Kaul, Inge
Programme des Nations Unies pour le développement

Kekeh, Nicole
Banque mondiale, Strategy and Campaign Group External Affairs

Khagram, Sanjeev
Kennedy School of Government, Harvard University

Kickbusch, Ilona
School of Medicine, Yale University

Kuchenmüller, Reinhard
Visuelle Protokolle

Kusakabe, Motoo
Banque mondiale, Resource Mobilization and Cofinancing

Lee, Bernice
Nations Unies

Leiteritz, Ralf Juan
Banque mondiale, Corporate Strategy Group

Mack, Andy
Nations Unies

Massie, Robert Kinloch
Global Reporting Initiative

Mcfarlane, Ian
Groupe des Nations Unies pour le développement

Mcgogg, Chris
Group Decision Support Systems Inc.

Mcphail, Kathryn
Banque mondiale

Merrill, Douglas
Center for Applied Policy Research

Mueller, Milton
Syracuse University

Mueller-Kraenner, Sascha
Fondation Heinrich Boell

O'Connor, Laura
Banque mondiale, Corporate Strategy Group

Ohanyan, Anna
Syracuse University

Penna, Frank
Policy Sciences Center Inc.

Peters, Ann
Open Society Institute Landmines Project

Pinzler, Petra
Die Zeit

RECHY MONTIEL, MARIO
Center for Strategic Studies,
Mexico

RENDER, JO
CIVICUS World Alliance
for Citizen Participation

RUSSELL, PETER EDWARD
The Chase Manhattan Corporation

SAYED, ARSHAD
Banque mondiale,
Corporate Strategy Group

SCHOLTZ KATJA
Banque mondiale,
Corporate Strategy Group

SEITER, ANDREAS
Novartis

SENSER, ROBERT
Human Rights for Workers

SEYMOUR, FRANCES
Institut des ressources mondiales

SOUDRIETTE, RICHARD
Fondation Internationale
pour les systèmes électoraux

STRECK, CHARLOTTE
Université Humboldt, Berlin

SY, MARIAM BABA
Association pour la lutte contre
les pratiques néfastes à la santé
de la mère et de l'enfant

TIELEMAN, KATIA
European University Institute,
Harvard University

TODD, JOHN
Banque mondiale,
Corporate Strategy Group

TUERLINGS, EMMANUELLE
Science and Technology Policy
Research, University of Sussex

VARUGHESE, GEORGE C.
Development Alternatives

VOGL, FRANK
Transparency International

WADDELL, STEVE
Organizational Futures Inc.

WILSON, KAREN
Forum économique mondial

YACH, DEREK
Organisation mondiale
de la santé

ZARTMAN, WILLIAM
School of Advanced International
Studies, Johns Hopkins University

Annexe 4

BIBLIOGRAPHIE

THÉORIE DES RÉSEAUX, COLLABORATION ET PARTENARIAT

Börzel, T. 1998. Organizing Babylon: on the different conceptions of policy networks. Public Administration, 76.

Granovetter, M. 1973. The strength of weak ties. American Journal of Sociology, 6.

Messner, D. 1997. The network society: economic development and international competitiveness as problems of social governance. Frank Cass, Londres, R.-U.

Obser, A. 1999. Communicative structuration and governance of the global environment through policy networks of international aid organizations. Nomos, Baden-Baden, Allemagne.

Prewitt, K. 1998. Networks in international capacity-building: cases from Sub-Saharan Africa. Social Science Research Council, New York, NY, É.-U.

Rhodes, R.A.W.; Marsh, D. 1992. New directions in the study of policy networks. European Journal of Political Research, 21.

Thatcher, M. 1998. The development of policy network analyses: from modest origins to overarching frameworks. Journal of Theoretical Politics, 10.

Waddell, S. 1998. Tri-sectoral coproducers: a new type of development organization. Institute for Development Research, Boston, MA, É.-U.

——— 1999. Business–government–nonprofit collaborations as agents for social innovation and learning. Organizational Futures, Boston, MA, É.-U.

Waddell, S.; Brown, L.D. 1997. Fostering intersectoral partnering: a guide to promoting cooperation among governments, business, and civil society actors. IDR Reports, 13(3).

Waddock, S. 1989. Understanding social partnerships: an evolutionary model of partnership organizations. Administration & Society, 21.

ORGANISATIONS INTERNATIONALES, CHANGEMENT ET APPRENTISSAGE

Ansell, C.K.; Weber, S. 1999. Organizing international politics: sovereignty and open systems. International Political Science Review, 20.

Barnett, M.N.; Finnemore, M. Sous presse. The politics, power, and pathologies of international organizations. International Organization.

Cusimano, M.K. 1999. The challenge to institutions. *In* Beyond sovereignty: issues for a global agenda. Bedford/St Martin's, Boston, MA, É.-U.

Gallarotti, G.M. 1991. The limits of international organization: systematic failure in the management of international relations. International Organization, 45.

Garvin, D.A. 1993. Building a learning organization. Harvard Business Review, juillet-août.

Haas, E.B. 1990. When knowledge is power: three models of change in international organizations. University of California Press, Berkeley, CA, É.-U.

Haas, P.M.; Haas, E.B. 1995. Learning to learn: improving international governance. Global Governance, 1995.

Heckscher, C.; Donnellon, A., éd., 1994. The post-bureaucratic organization: new perspectives on organizational change. Sage, Thousand Oaks, CA, É.-U.

Levitt, B.; March, J.G. 1988. Organizational learning. American Review of Sociology, 14.

Risse, T. Sous presse. Let's argue: persuasion and deliberation in international relations. International Organization.

Zacher, M.W. 1999. The United Nations and global commerce. Département de l'information, Nations Unies, New York, NY, É.-U.

GESTION ET RÉSEAUX

Brown, L.D. 1993. Development bridging organizations and strategic management for social change. Advances in Strategic Management, 9.

Gray, B.; Wood, D. 1991. Collaborative alliances: moving from practice to theory. Journal of Applied Behavioral Science, 27.

Hardy, C.; Phillips, N. 1998. Strategies of engagement: lessons from the critical examination of collaboration and conflict in an interorganizational domain. Organization Science, 9.

Johnston, R.; Lawrence, P. 1988. Beyond vertical integration: the rise of the value-adding partnership. Harvard Business Review.

Jones, C.; Hesterly, W.S.; Borgatti, S.P. 1999. A general theory of network governance: exchange conditions and social mechanisms. Academy of Management Review, 22.

Lawson, C.; Lorenz, E. 1999. Collective learning, tacit knowledge and regional innovative capacity. Regional Studies, 33.

Scott, J. 1991. Social network analysis: a handbook. Sage Publications, Londres, R.-U.

GESTION DES CONNAISSANCES

Argyris, C. 1977. Organizational learning and management information systems. Accounting, Organizations and Society, 2(2).

Davenport, T.H.; Prusak, L. 1998. Working knowledge: how organizations manage what they know. Harvard Business School Press, Cambridge, MA, É.-U.

Drucker, P.F. 1988. The coming of the new organization. Harvard Business Review, janvier-février.

Gore, C. 1999. Knowledge management: the way forward. Total Quality Management, 10.

Hedberg, B. 1981. How organizations learn and unlearn. *In* Nystrom, P.; Starbuck, W., éd., Handbook of organizational design. Oxford University Press, New York, NY, É.-U.

Huber, G.P. 1991. Organizational learning: the contributing processes and the literatures. Organization Science, 2(1).

Kahler, M. Sous presse. Information networks and global politics. *In* Engel, C.; Keller, K.H., éd., Understanding the impact of global networks on local social, political and cultural values. Nomos, Baden-Baden, Allemagne.

Nonaka, I.; Takeuchi, H. 1995. The knowledge-creating company. Oxford University Press, Oxford, R.-U.

Senge, P.M. 1990. The fifth discipline: the art and practice of the learning organization. Doubleday, New York, NY, É.-U.

Stewart, T.A. 1997. Intellectual capital: the new wealth of organizations. Currency/Doubleday.

SOCIÉTÉ CIVILE ET GOUVERNANCE

Clark, A.M.; Friedman, E.J.; Hochstetler, K. 1998. The sovereign limits of global civil society: a comparison of NGO participation in UN world conferences on the environment, human rights, and women. World Politics, 51.

Conca, K. 1995. Greening the United Nations: environmental organizations and the UN system. Third World Quarterly, 16.

Donini, A. 1995. The bureaucracy and the free spirits: stagnation and innovation in the relation between the UN and NGOs. Third World Quarterly, 16.

Hobe, S. 1997. Global challenges to statehood: the increasingly important role of nongovernmental organizations. Indiana Journal of Global Legal Studies, 5.

Judge, A.J.N. 1995. NGOs and civil society: some realities and distortions. Transnational Associations, 1995.

Keck, M.E.; Sikkink, K. 1998. Activists beyond borders: advocacy networks in international politics. Cornell University Press, Ithaca, NY, É.-U.

Najam, A. 1996. Understanding the third sector: revisiting the prince, the merchant, and the citizen. Nonprofit Management and Leadership, 7.

O'Brien, R. Q.; Goetz, A.M.; Schotte, J.A.; Williams, M., éd., 2000. Contesting global governance. Cambridge University Press, Cambridge, R.-U.

Paul, J.A. 1999. NGO access at the UN. Global Policy Forum, New York, NY, É.-U.

Price, R. 1998. Reversing the gun sights: transnational civil society targets land mines. International Organization, 52.

Princen, T.; Finger, M.; Manno, J. 1995. Nongovernmental organizations in world environmental politics. International Environmental Affairs, 7.

Ritchie, C. 1994. The relation between the state and NGOs. Transnational Associations, 4.

Simmons, P.J. 1998. Learning to live with NGOs. Foreign Policy, été.

Spiro, P.J. 1995. New global communities: nongovernmental organizations in international decision-making institutions. Washington Quarterly, 18.

SECTEUR PRIVÉ ET RELATIONS TRANSNATIONALES

Butler, N. 2000. Companies in international relations. Survival, 42.

Conference Board, Le. 1999. Global corporate ethics practices: a developing consensus. The Conference Board, New York, NY, É.-U.

Haufler, V. International business self-regulation: the intersection of private and public interests. Brookings Institution Press, Washington, DC, É.-U.

Hocking, B.; McGuire, S. 1999. Triangulating diplomacy: firms, NGOs and governments in the international arena. Document présenté à la 40e Annual Convention of the International Studies Association, Washington, DC, É.-U., février 1999.

Kogut, B. 1998. International business: the new bottom line. Foreign Policy, printemps.

Nelson, J. 1998. Building competitiveness in communities: how world class companies are creating shareholder value and societal value. The Prince of Wales Business Leaders Forum, Londres, R.-U.

Pauly, L.W.; Reich, S. 1997. National structures and multinational corporate behavior: enduring differences in the age of globalization. International Organization, 51(1).

Sikkink, K. 1986. Codes of conduct for transnational corporations: the case of the WHO/UNICEF Code. International Organization, 40.

Stopford, J. 1999. Think again: multinational corporations. Foreign Policy, hiver.

UNCTAD/CNUCED (Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement). 1998. World investment report: foreign direct investment and the challenge of development. Nations Unies, New York, NY, É.-U.

Weidenbaum, M. 1993. The shifting roles of business and government in the world economy. Challenge, 36(1).

CAPITAL SOCIAL

Coleman, J. 1988. Social capital in the creation of human capital. American Journal of Sociology, 94.

Evans, P. 1995. Embedded autonomy: states and industrial transformation. Princeton University Press, Princeton, NJ, É.-U.

Foley, M.; Edwards, R. 1997. Escape from politics? Social theory and the social capital debate. American Behavioral Scientist, 40.

Fukuyama, F. 1995. Social capital and the global economy. Foreign Affairs, 74(5).

Granovetter, M. 1985. Economic action and social structure: the problem of embeddedness. American Journal of Sociology, 91.

Kawachi, I.; Kennedy, B.P.; Lochner, K. 1997. Long live community: social capital as public health. The American Prospect, 35.

Putnam, R.D. 1991. Bowling alone: America's declining social capital. The Journal of Democracy, 6(1).

OUVRAGES PUBLIÉS PAR LE PERSONNEL EN CHARGE DU PROJET DE VISION DE L'ONU SUR LES RÉSEAUX MONDIAUX DE POLITIQUE PUBLIQUE

Benner, T.; Reinicke, W.H. 1999. Politik im globalen Netz. Internationale Politik, 8.

Reinicke, W.H. 1998a. Global public policy. Foreign Affairs, 76(6).

——— 1998b. Global public policy: governing without government? Brookings Institution Press, Washington, DC, É.-U.

——— 1998c. Hands on the bridge. World Link, janvier-février.

——— 1998d. Policy cooperation in a post-interdependent world. *In* Bakker, A.F.P.; Gruijters, N., éd., Global order for sustainable growth. Emile van Lennep Memorial Conference. De Nederlandsche Bank, Amsterdam, Pays-Bas.

——— 1999a. Globale Ordnungpolitik: Gedanken zu einem überfälligen Thema. *In* Heilemann, U.; Kath, D.; Kloten, N., éd., Entgrenzung als Gestaltungsaufgabe: Festschrift zum 65. Geburtstag von Reimut Jochimsen. Duncker & Humblodt, Berlin, Allemagne.

——— 1999b. The other World Wide Web: global public policy networks. Foreign Policy, hiver.

——— 1999c. Trilateral networks of government, business, and civil society: the role of international organizations in global public policy. Pre-UNCTAD X Seminar on the Role of Competition Policy for Development in Globalizing World Markets, Genève, Suisse, 14-15, juin 1999.

Reinicke, W.H.; Witte, J.M. 1999. Globalisierung, Souveränität und internationale Ordnungspolitik. *In* Busch, A.; Plümper, T., ed., Nationaler Staat und internationale Wirtschaft. Nomos, Baden-Baden, Allemagne.

——— Sous presse. Interdependence, globalization and sovereignty: the role of non-binding international legal accords. *In* Shelton, D.H., éd., Commitment and compliance: the role of binding norms in the international legal system. Oxford University Press, Oxford, R.-U.

Reinicke, W.H; Witte, J.M.; Benner, T. 2000. Beyond multilateralism: global public policy networks. Internationale Politik und Gesellschaft.

Annexe 5

LES AUTEURS, L'ÉDITEUR ET LES COMMANDITAIRES

Wolfgang H. Reinicke est directeur du projet de l'ONU intitulé UN Vision Project on Global Public Policy Networks, ainsi qu'associé principal et économiste principal au Corporate Strategy Group de la Banque mondiale. Parmi ses domaines de compétence, on peut citer l'intégration économique mondiale et les politiques mondiales, les finances mondiales et le développement, les institutions économiques internationales, l'économie politique des conflits ethniques, les relations transatlantiques et l'intégration européenne. M. Reinicke est membre du Forum économique mondial et de l'Academic Council of the American Institute for Contemporary German Studies, et conseiller auprès de plusieurs fondations américaines et européennes.

Avant de se joindre à la Banque mondiale au printemps de 1998, M. Reinicke a été Senior Scholar à la Brookings Institution (1991 – 1998), il a occupé des postes de consultant en gestion stratégique auprès de Roland Berger à Munich et au service des opérations de la Dresdner Bank à Londres. Il a aussi été consultant auprès de la National Academy of Sciences et de la Agency for International Development des États-Unis. Il a publié plusieurs livres et de nombreux articles, il a bénéficié de nombreuses bourses et il a enseigné dans plusieurs universités américaines.

Francis Mading Deng est directeur du projet de l'ONU intitulé UN Vision Project on Global Public Policy Networks. Outre ses charges universitaires dans son pays, le Soudan, et dans plusieurs universités des États-Unis, M. Deng a servi comme spécialiste des droits de l'homme au Secrétariat des Nations Unies, en qualité d'ambassadeur de son pays au Canada, dans les pays scandinaves et aux États-Unis d'Amérique, ainsi qu'en qualité de ministre d'État aux Affaires étrangères. En 1983, M. Deng s'est joint au Woodrow Wilson International Center for Scholars en qualité de chercheur invité et il a été par la suite sélectionné comme Rockefeller Brothers Fund Distinguished Fellow. Il est retourné au Wilson Center en qualité d'associé de recherche principal et il a été nommé en même temps Jennings Randolph Distinguished Fellow au United States Institute of Peace. En 1989, il s'est joint à la Brookings Institution en qualité d'attaché

supérieur de recherche et il y dirige la section African Studies du programme Foreign Policies Studies.

En 1992, M. Deng a été nommé par M. Boutros Boutros-Ghali, secrétaire général de l'ONU, représentant spécial mondial pour les personnes déplacées dans leur propre pays. Pendant plusieurs années, il a été chargé de cours invité à la Yale Law School, où il a tenu des séminaires sur le droit et l'édification de pays en Afrique. De 1996 à 1998, il a occupé le poste de président par intérim de l'African Leadership Forum, pendant l'incarcération du général Olusegun Obasanjo, ancien chef de l'État du Nigeria et fondateur du Forum. M. Deng a publié de nombreux livres et articles sur la politique et la société soudanaises, les déplacements de personnes dans leur propre pays et la politique africaine, ainsi que plusieurs romans.

Jan Martin Witte est attaché de recherches auprès du UN Vision Project on Global Public Policy Networks et chargé de recherches auprès du Office of Development Studies du PNUD.

Thorsten Benner est attaché de recherches auprès du UN Vision Project on Global Public Policy Networks et chargé de recherches auprès du German Council on Foreign Relations à Berlin.

Beth Whitaker est attachée de recherches auprès du UN Vision Project on Global Public Policy Networks et adjointe supérieure de recherches à la Brookings Institution à Washington (D.C.).

John Gershman est attaché de recherches auprès du UN Vision Project on Global Public Policy Networks et étudiant invité de troisième cycle à la Woodrow Wilson School de Princeton University

Information : personnes-ressources
UN Vision Project on Global Public Policy Networks
Courriel : gpp@globalpublicpolicy.net
Adresse URL : http://www.globalpublicpolicy.net

Le **Centre de recherches pour le développement international** (CRDI) du Canada s'est donné pour mission de construire un monde durable et équitable. Il accorde des fonds à des chercheurs de pays en développement, permettant ainsi aux populations du sud de trouver leurs propres solutions à leurs propres problèmes. Il pourvoit également aux besoins de réseaux d'information et il forge des liens qui permettent aux Canadiens et à leurs partenaires des pays en développement de bénéficier en toute égalité du partage de connaissance à l'échelle mondiale. Par son action, il aide les autres à s'aider eux-mêmes.

IDRC Books publie des résultats de recherches et des études scientifiques sur des questions mondiales et régionales ayant trait au développement durable et équitable. De par sa spécialisation dans la littérature sur le développement, IDRC Books contribue à enrichir la somme de connaissances en la matière, afin de faire progresser la cause de l'entente et de l'équité mondiales. Le CRDI vend ses publications par l'entremise de son bureau central d'Ottawa, Canada, et de ses agents et distributeurs du monde entier. Son catalogue a été publié au complet sur Internet à l'adresse http://www.idrc.ca/booktique/index_f.cfm.

La présente étude à été financée par le **Better World Fund**, pendant de la **United Nations Foundation** (Fondation des Nations Unies). Les deux associations ont été créées pour aider les Nations Unies à atteindre leurs buts et objectifs, en insistant tout particulièrement sur les travaux entrepris par l'Organisation au nom de causes économiques, sociales, environnementales et humanitaires. La présente étude à été effectuée dans le cadre du projet de Vision de l'ONU, projet qui a pour but d'aider les Nations Unies à se renforcer pour être capables d'agir de manière de plus en plus efficace et efficiente dans ce nouvel environnement en mutation perpétuelle, afin de faire éclore un monde plus paisible, prospère et juste.

La Fondation Rockefeller a généreusement appuyé la publication de ce document. Un financement supplémentaire a été octroyé par la Fondation Fritz-Thyssen et la Fondation Aventis.

CHOIX CRUCIAUX

LES NATIONS UNIES, LES RÉSEAUX ET L'AVENIR DE LA GOUVERNANCE MONDIALE

Les auteurs de *Choix cruciaux* esquissent quelques voies prometteuses dans lesquelles les réseaux mondiaux d'intervention peuvent s'engager pour aider à relever les défis de la gouvernance au XXI^e^ siècle, et ils proposent aux décideurs une boîte à outils pratique pour gérer la mondialisation. Les gouvernements ont intérêt à adhérer à ces « coalitions pour le changement », afin d'être davantage en mesure de s'acquitter de leurs responsabilités envers leurs citoyens.

— **Caio Koch-Weser** *(secrétaire d'État, ministère fédéral des Finances, Allemagne)*

Les auteurs de *Choix cruciaux* présentent des façons tout à fait nouvelles d'édifier des partenariats pour mieux arriver à mettre la mondialisation au profit de tous — du nord comme du sud. Tous ceux qui ont à cœur de construire un système de gouvernance mondiale véritablement participatif se doivent de lire ce document.

— **Sonia Picado Sotela** *(sénatrice du Costa Rica)*

Les auteurs de *Choix cruciaux* arrivent à point nommé pour attirer l'attention sur l'importance croissante des partenariats intersectoriels face aux multiples défis de la gouvernance mondiale. Les membres des Nations Unies et les citoyens concernés du monde entier feraient bien de prendre note de leurs conclusions et de suivre leurs recommandations.

— **Tadashi Yamamoto** *(président, Centre des échanges internationaux, Japon)*

Les auteurs de *Choix cruciaux* présentent un plan de travail pour aborder quelques-uns des dilemmes clés auxquels font face les gouvernements et les organisations internationales dans un monde en mutation rapide. Les réseaux mondiaux d'intervention trisectoriels — qui réunissent les gouvernements, le milieu des affaires et le secteur sans but lucratif — offrent un nouveau modèle pour la construction d'un système efficace, participatif et dynamique de gouvernance mondiale.

— **Thilo Bode** *(directeur exécutif, Greenpeace International)*

Les auteurs de *Choix cruciaux* arrivent à une conclusion simple mais forte, à savoir que les réseaux mondiaux d'intervention peuvent jouer un rôle de plus en plus important dans la recherche de solutions aux problèmes de gouvernance et d'élaboration de politiques de la communauté mondiale. Cette conclusion a une grande résonance chez Shell et dans quelques autres sociétés du milieu des affaires quant à la contribution que les réseaux d'intervenants peuvent apporter au règlement de questions commerciales et sociétales complexes.

— **Mark Moody-Stuart** *(président, Groupe de la Royal Dutch-Shell)*

ISBN 0-88936-922-4

IDRC CRDI

Canada